

Bruxelles, 24 iunie 2020
(OR. en)

9062/20

LIMITE

JUR 288	AGRISTR 49
ECOFIN 538	COMPET 290
FIN 404	RECH 240
UEM 230	ENER 215
EF 122	TRANS 279
FSTR 120	ENV 375
FC 51	EDUC 259
REGIO 157	TELECOM 99
CADREFIN 133	IA 35
RESPR 23	ACP 58
POLGEN 84	RELEX 475
CODEC 552	ASIM 41
DEVGEN 84	MAMA 78
SUSTDEV 77	COEST 126
SOC 418	COAFR 172
SAN 213	EMPL 329
PECHE 160	CLIMA 125
JAI 524	COHAF 33
AGRI 190	PROCIV 43
AGRIFIN 52	PHARM 24
AGRILEG 71	MI 199
AGRIORG 46	

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Subiect:	Propuneri privind Instrumentul „Next Generation EU”
	– Compatibilitatea pachetului cu principiul echilibrului bugetar și cu cel al disciplinei bugetare ale Uniunii în conformitate cu articolul 310 din TFUE – Compatibilitatea pachetului cu integritatea sistemului de resurse proprii (articolul 311 din TFUE) – Caracterul adecvat al articolului 122 din TFUE ca temei juridic pentru propunerea privind Instrumentul de redresare – Compatibilitatea pachetului cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE (clauza „no bail-out”).

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul

CUPRINS

I.	<u>INTRODUCERE</u>	4
II.	<u>CONSTATĂRILE SERVICIULUI JURIDIC AL CONSILIULUI</u>	6
A.	DACĂ NGEU ESTE COMPATIBIL CU PRINCIPIUL ECHILIBRULUI BUGETAR ȘI CU CEL AL DISCIPLINEI BUGETARE (ARTICOLUL 310 DIN TFUE), PRECUM ȘI CU INTEGRITATEA SISTEMULUI DE RESURSE PROPRII (ARTICOLUL 311 DIN TFUE)	6
1.	<u>Observații preliminare</u>	6
2.	<u>Sunt „împrumuturile pentru cheltuieli” compatibile cu principiul echilibrului bugetar și cu cel al disciplinei bugetare ale Uniunii în conformitate cu articolul 310 din TFUE?</u>	7
	<i>a) <u>Cadrul juridic</u></i>	7
	<i>b) <u>Analiza juridică</u></i>	8
	i) Dacă „împrumuturile pentru cheltuieli” din cadrul NGEU afectează echilibrul bugetar	14
	ii) Dacă „împrumuturile pentru cheltuieli” din cadrul NGEU sunt neutre din punct de vedere bugetar, mai exact contrabalansate în mod corespunzător de un activ	16
	<i>c) <u>Concluzii intermediare</u></i>	21
3.	<u>Este utilizarea pe scară largă a veniturilor alocate externe în conformitate cu integritatea sistemului de resurse proprii ale Uniunii și cu principiile bugetare de bază?</u>	21
	<i>a) <u>Cadrul juridic</u></i>	21
	<i>b) <u>Analiza juridică</u></i>	23
	<i>c) <u>Concluzii intermediare</u></i>	29
4.	<u>Este articolul 311 din TFUE un temei juridic adecvat pentru stabilirea elementelor legate de NGEU, în special a celor legate de contractarea de împrumuturi de fonduri</u>	29
	<i>a) <u>Cadrul juridic</u></i>	30
	<i>b) <u>Analiza juridică</u></i>	31
	i) Observații preliminare	31
	ii) Conținutul și scopul măsurilor privind rambursarea împrumuturilor prevăzute în propunerea DRP	33
	<i>Includerea autorizării de a împrumuta fonduri în propunerea DRP</i>	36
	<i>Includerea măsurilor de gestionare a numerarului în propunerea DRP</i> <i>[articolul 6 alineatul (4)]</i>	39
	<i>c) <u>Concluzii intermediare</u></i>	40

Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

5.	<u>Dacă, în forma actuală, articolul 6 alineatul (4) din propunerea de decizie privind resursele proprii (DRP), care stabilește normele aplicabile în cazul neîndeplinirii obligațiilor de plată aferente unui împrumut sau al insuficienței creditelor bugetare, prin trimitere la Regulamentul privind punerea la dispoziție, ar putea implica angajarea răspunderii statelor membre în solidar</u>	41
	a) <u>Cadrul juridic</u>	41
	b) <u>Analiza juridică</u>	43
	c) <u>Concluzii intermediare</u>	46
B.	DACĂ TEMEIUL JURIDIC ALES PENTRU INSTRUMENTUL DE REDRESARE (ARTICOLUL 122 DIN TFUE) ESTE ADECVAT	46
1.	<u>Observații preliminare</u>	46
2.	<u>Cadrul juridic</u>	47
3.	<u>Analiza juridică</u>	47
	a) <u>Examinarea instrumentului de redresare</u>	50
	i) Obiectivele instrumentului de redresare	50
	ii) Conținutul Instrumentului de redresare	50
	<i>Caracterul excepțional al măsurilor</i>	51
	<i>Caracterul temporar al măsurilor</i>	55
	<i>Caracterul economic al măsurilor</i>	56
	b) <u>Examinarea actelor sectoriale care primesc fondurile</u>	57
	i) Observații preliminare	57
	ii) Propunerea de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență	58
	iii) Propunerea de instituire a Fondului pentru o tranziție justă.....	60
	iv) Propunerile privind EU4Health, Orizont 2020 și RescEU.....	61
4.	<u>Concluzii intermediare</u>	62
C.	DACĂ NGEU ESTE COMPATIBIL CU ARTICOLUL 125 ALINEATUL (1) DIN TFUE (CLAUZA „NO BAIL-OUT”)	63
1.	<u>Cadrul juridic</u>	63
2.	<u>Analiza juridică</u>	63
3.	<u>Concluzii intermediare</u>	65
III.	<u>CONCLUZII GENERALE</u>	66

I. INTRODUCERE

1. La 28 mai 2020, Comisia a prezentat un pachet de propuneri intitulat „Next Generation EU” (denumit în continuare „NGEU”). Propunerile vizează abordarea nevoilor de redresare ale UE și ale statelor sale membre ca urmare a crizei provocate de pandemia de COVID-19. NGEU constă într-o consolidare temporară a întregului cadru financiar multianual (CFM) al Uniunii, pentru care s-a alocat suma totală de 750 de miliarde EUR. Această sumă ar fi finanțată din împrumuturi contractate de către Uniune de pe piețe. Veniturile rezultate din astfel de împrumuturi ar fi utilizate pentru cheltuieli în valoare de 500 de miliarde EUR și pentru acordarea de împrumuturi în valoare de 250 de miliarde EUR.
2. Pachetul cuprinde trei tipuri de propuneri: i) cele care introduc instrumente noi (în special Instrumentul de redresare al UE și Mecanismul de redresare și reziliență), ii) cele care modifică o serie de propuneri prezentate în contextul CFM 2018 (în special propunerea modificată de decizie privind resursele proprii) și iii) cele care modifică legislația actuală [Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD), Mecanismul de protecție civilă al Uniunii, Fondul european pentru dezvoltare durabilă (FEDD), Regulamentul privind ajutorul umanitar și actualul Regulament privind CFM].
3. Structura NGEU se bazează pe trei piloni:
 - în primul rând, propunerea modificată de decizie privind resursele proprii (denumită în continuare „propunerea DRP”)², care prevede o majorare excepțională și temporară a plafonului resurselor proprii de 0,6 % din VNB al UE. Plafonul resurselor proprii este majorat cu scopul unic de a acoperi toate datoriile Uniunii care rezultă din împrumuturi (articolul 3c din propunerea DRP). Propunerea prevede autorizarea Comisiei de a împrumuta fonduri de pe piețele de capital, în numele Uniunii, și prevede valoarea globală a datoriei Uniunii și caracteristicile esențiale ale rambursării acesteia [articolul 3b alineatul (3)];

² Propunere modificată a Comisiei de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene [COM(2020)445 final], document ST 8140 INIT.

- în al doilea rând, propunerea privind Instrumentul de redresare al UE (denumit în continuare „Instrumentul de redresare”)³, care este întemeiată pe articolul 122 din TFUE și care identifică măsuri de redresare (articolul 2 din Instrumentul de redresare), alocă fondurile împrumutate pentru diferite programe ale Uniunii în acest scop (articolul 3) și încadrează partea din împrumuturi destinată cheltuielilor (500 de miliarde EUR) drept venituri alocate externe în sensul articolului 21 alineatul (5) din Regulamentul financiar [articolul 4 alineatul (1) din Instrumentul de redresare];
 - în al treilea rând, diferitele programe ale Uniunii pentru care sunt alocate resursele și care stabilesc normele de punere în aplicare a acestora, inclusiv criteriile de programare, de eligibilitate și de alocare.
4. În cadrul reuniunilor unor grupuri de pregătire ale Consiliului (Grupul de lucru ad-hoc pentru CFM, Grupul de lucru al consilierilor financiari și Grupul de lucru pentru măsuri structurale), precum și ale Coreperului, au fost formulate următoarele întrebări privind legalitatea NGEU:
- A. Dacă NGEU este compatibil cu principiul echilibrului și cu cel al disciplinei bugetare (articolul 310 din TFUE), precum și cu integritatea sistemului de resurse proprii (articolul 311 din TFUE).
 - B. Dacă temeiul juridic ales pentru Instrumentul de redresare, și anume articolul 122 din TFUE, este adecvat.
 - C. Dacă NGEU este compatibil cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE (clauza „no bail-out”)
5. Serviciul juridic al Consiliului va examina pe rând întrebările expuse mai sus. În vederea asigurării unei structuri analitice adecvate, întrebările vor fi împărțite în sub-întrebări, după caz. Întrucât întrebările legate de structura juridică generală a NGEU sunt de natură orizontală, este posibil ca Serviciul juridic al Consiliului să examineze, dacă este necesar, alte aspecte cu precădere tehnice, care sunt specifice fiecărei propuneri, atunci când acestea vor fi discutate în cadrul grupurilor de pregătire relevante.

³ Propunerea Comisiei de regulament al Consiliului de instituire a unui instrument de redresare al Uniunii Europene pentru sprijinirea redresării în urma pandemiei de COVID-19 [COM (2020) 441 final], documentul ST 8141/20 INIT.

6. Ținând cont de durata și complexitatea fiecăreia dintre întrebările examinate, Serviciul juridic al Consiliului va trata fiecare întrebare prin prisma contextului juridic propriu, efectuând analiza juridică aferentă, și va formula concluzii intermediare la sfârșitul fiecărei analize, în măsura în care acestea se referă la fiecare întrebare. Toate aceste concluzii vor fi apoi reunite într-o concluzie generală la sfârșitul avizului.

II. CONSTATĂRILE SERVICIULUI JURIDIC AL CONSILIULUI

A. DACĂ NGEU ESTE COMPATIBIL CU PRINCIPIUL ECHILIBRULUI ȘI CU CEL AL DISCIPLINEI BUGETARE (ARTICOLUL 310 DIN TFUE), PRECUM ȘI CU INTEGRITATEA SISTEMULUI DE RESURSE PROPRII (ARTICOLUL 311 DIN TFUE)

1. Observații preliminare

7. Arhitectura bugetară a NGEU și a fondurilor aferente este fără precedent și ridică probleme juridice noi și delicate de natură bugetară.
8. În continuare sunt prezentate principalele caracteristici relevante în scopul evaluării juridice a arhitecturii bugetare a NGEU:
- NGEU recurge la un volum de fonduri de o magnitudine fără precedent colectate din împrumuturi de pe piețe;
 - astfel de împrumuturi vor fi contractate de către Comisie în numele Uniunii pe baza unei împrumutniciri prevăzute în propunerea DRP;
 - majoritatea încasărilor obținute din astfel de împrumuturi vor constitui venituri alocate externe pentru bugetul Uniunii;

- aceste încasări vor fi alocate, prin intermediul unui regulament întemeiat pe articolul 122 din TFUE, și anume Instrumentul de redresare, pentru diverse programe de cheltuieli și vor fi utilizate în principal pentru cheltuieli, mai exact pentru forme de sprijin nerambursabile⁴, iar o cotă proporțional mai mică a încasărilor din împrumuturi va fi utilizată pentru acordarea de împrumuturi statelor membre.

9. Cel mai nou element constă în utilizarea împrumuturilor pentru finanțarea cheltuielilor bugetare („împrumuturi pentru cheltuieli”) și în arhitectura bugetară aferentă. Legalitatea arhitecturii ar trebui evaluată în special în raport cu articolele 310 și 311 din TFUE.

10. Această secțiune va fi împărțită în patru părți.

Prima parte va fi dedicată evaluării întrebării dacă „împrumuturile pentru cheltuieli”, astfel cum sunt propuse, respectă principiul echilibrului bugetar și pe cel al disciplinei bugetare (partea 2 de mai jos). În a doua parte se va evalua dacă utilizarea pe scară largă a veniturilor alocate externe, astfel cum sunt propuse, este compatibilă cu integritatea sistemului de resurse proprii ale Uniunii și cu alte principii bugetare fundamentale (partea 3 de mai jos). A treia parte va fi axată pe temeiul juridic pentru cheltuirea fondurilor împrumutate, pe interacțiunea dintre propunerea DRP întemeiată pe articolul 311 din TFUE și Instrumentul de redresare întemeiat pe articolul 122 din TFUE, precum și pe rolurile individuale ale acestora în cadrul arhitecturii (partea 4 de mai jos). În cele din urmă, a patra parte va examina dacă propunerea DRP ar putea implica angajarea răspunderii statelor membre în solidar (partea 5 de mai jos).

2. **Sunt „împrumuturile pentru cheltuieli” compatibile cu principiul echilibrului bugetar și cu cel al disciplinei bugetare ale Uniunii în conformitate cu articolul 310 din TFUE?**

a) **Cadrul juridic**

11. Atât principiul echilibrului bugetar, cât și cel al disciplinei bugetare prezintă importanță constituțională în tratatele UE.

⁴ În sensul prezentului aviz, fondurile acordate pentru provizionarea garanțiilor bugetare sunt asimilate cheltuielilor. În timp ce garanțiile bugetare constituie forme rambursabile de sprijin, provizioanele constituite pentru acoperirea pierderilor în eventualitatea solicitării executării garanției sunt plătite efectiv și, prin urmare, constituie cheltuieli pentru bugetul Uniunii.

12. Principiul echilibrului bugetar este prevăzut la articolul 310 alineatul (1) al treilea paragraf din TFUE, care are următorul cuprins:

„Veniturile și cheltuielile bugetare trebuie să fie echilibrate.” (sublinierea noastră)

13. Articolul 310 alineatul (1) din TFUE se referă la echilibrul bugetar anual, iar disciplina bugetară multianuală este abordată în articolul 310 alineatul (4) din TFUE:

„În vederea asigurării disciplinei bugetare, Uniunea nu adoptă acte care ar putea avea implicații importante asupra bugetului fără a oferi garanția că cheltuielile care decurg din aceste acte pot fi finanțate în limita resurselor proprii ale Uniunii și cu respectarea cadrului financiar multianual prevăzut la articolul 312.” (sublinierea noastră)

14. Articolul 323 din TFUE, care prevede că „Parlamentul European, Consiliul și Comisia asigură disponibilitatea mijloacelor financiare care permit Uniunii să își îndeplinească obligațiile juridice față de terți”, este de asemenea relevant (sublinierea noastră).

15. În cele din urmă, articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul financiar (denumit în continuare „RF”)⁵ reiterează principiul echilibrului bugetar: „Veniturile și creditele de plată trebuie să fie echilibrate.”, iar articolul 17 alineatul (2) din RF, care este un corolar al acestui principiu, are următorul cuprins: „Uniunea [...] nu po[at]e contracta împrumuturi în cadrul bugetului” (sublinierea noastră).

b) Analiza juridică

16. Astfel cum a fost explicat mai sus, arhitectura propusă de către Comisie pentru a răspunde necesităților de redresare ca urmare a situației excepționale generate de pandemia de COVID-19 implică faptul că finanțarea cheltuielilor Uniunii ar fi asigurată din venituri viitoare.

⁵ 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. 966/2012 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1).

17. Propunerea constă în a i se acorda Uniunii permisiunea de a împrumuta de pe piețele de capital până la 750 de miliarde EUR (la prețurile din 2018), 500 de miliarde EUR fiind prevăzute pentru cheltuieli ale Uniunii („împrumuturi pentru cheltuieli”) și 250 de miliarde EUR pentru împrumuturi [articolul 3b alineatul (1) din Propunerea DRP]. Comisia ar fi împuternicită să genereze datorii în numele Uniunii, care să fie rambursate în momentul în care ajung la scadență.
18. Acele încasări obținute din împrumuturi, care vor fi utilizate pentru cheltuieli prin intermediul programelor Uniunii, ar fi canalizate către programele respective cu titlu de venituri alocate externe (în categoria „altor venituri”, astfel cum se menționează la articolul 311 al doilea paragraf din TFUE) în sensul articolului 21 alineatul (5) din RF, în timp ce rambursarea datoriei aferente, atunci când aceasta ajunge la scadență, ar fi acoperită din resursele proprii ale Uniunii. Răscumpărarea ar fi garantată printr-un compartiment specific prevăzut în propunerea DRP (articolul 3c din aceasta). Compartimentul respectiv ar consta într-o majorare specifică, extraordinară și temporară a plafoanelor resurselor proprii cu 0,6 % din VNB al UE, care poate fi utilizată numai pentru acoperirea tuturor datoriilor Uniunii care decurg din împrumuturile contractate pentru finanțarea redresării ca urmare a crizei provocate de pandemia de COVID-19.
19. Noua arhitectură în cadrul căreia Uniunea ar genera datorii pentru a finanța formele nerambursabile de cheltuieli ridică problema conformității cu principiul echilibrului bugetar consacrat la articolul 310 din TFUE, care impune ca „[v]eniturile și cheltuielile bugetare [...] să fie echilibrate”.
20. Acest principiu este legat în mod direct de sistemul de resurse proprii ale Uniunii, în cadrul căruia statele membre alocă Uniunii resurse proprii pentru a asigura finanțarea bugetului anual al Uniunii [a se vedea articolul 1 din actuala Decizie privind resursele proprii (denumită în continuare „actuala DRP”⁶)]. Volumul total al resurselor aferent unui anumit an este stabilit în raport cu suma necesară pentru a acoperi cheltuielile bugetare totale. Contribuția bazată pe VNB acționează ca o resursă de echilibrare care elimină decalajul dintre valoarea totală a tuturor celorlalte venituri⁷ și cheltuielile autorizate în cadrul procedurii bugetare anuale [a se vedea articolul 2 alineatul (1) litera (c) din actuala Decizie privind resursele proprii].

⁶ Decizia Consiliului din 26 mai 2014 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene (2014/335/UE, Euratom) (JO L 168, 7.6.2014, p. 105).

⁷ Mai exact, venituri din alte resurse proprii și din categoria „altor venituri”.

Principiul echilibrului bugetar este unul strict, iar orice surplus sau deficit care rezultă la sfârșitul anului trebuie reportat în anul următor pentru a asigura echilibrarea rezultatului final al fiecărui an⁸. Natura tehnică bugetară a acestui principiu și legătura sa cu resursele proprii este confirmată de jurisprudența relevantă⁹.

21. În timp ce contractarea de împrumuturi în vederea acordării încasărilor mai departe cu titlu de împrumut (așa-numitul „împrumut back-to-back”) a devenit o practică relativ constantă, contractarea de împrumuturi în vederea finanțării cheltuielilor Uniunii, așa cum ar proceda un stat, mai exact contractarea de împrumuturi pentru finanțarea de cheltuieli curente sau de funcționare, nu a fost până acum considerată ca fiind compatibilă cu principiul echilibrului bugetar¹⁰. Acest lucru a fost clarificat de către Comisie în 2015 în răspunsurile sale la întrebări parlamentare: „(...) în ceea ce privește obligația de a echilibra bugetul UE, interpretarea consecventă în timp a [articolului 310 din TFUE] este aceea că bugetul UE nu poate fi echilibrat prin emiterea de datorie publică ”¹¹. (traducere neoficială)

⁸ A se vedea articolul 7 din actuala DRP și articolul 18 din RF. Conform articolului 18 din RF: „Soldul fiecărui exercițiu financiar se înregistrează în bugetul exercițiului financiar următor drept venit, în cazul unui excedent, sau drept credit de plată, în cazul unui deficit”.

⁹ Punctele 29 și 31 din Hotărârea din 31 martie 1992, *Consiliul Comunităților Europene/Parlamentul European*, C-284/90, EU:C:1992:154.

¹⁰ Cu toate acestea, în 1984, statele membre au convenit, în baza unui acord politic interguvernamental, să acorde avansuri rambursabile pentru a finanța un deficit bugetar. În realitate, astfel de avansuri pentru finanțarea unui deficit bugetar au constituit împrumuturi acordate de către statele membre Uniunii.

¹¹ A se vedea întrebările E-001662/2015 și E-005201/2015 referitoare la posibilitatea Uniunii de a emite datorie publică pentru finanțarea Planului de investiții. Comisarul a răspuns în felul următor: „Tratatul instituie principiul unui buget echilibrat pentru UE. Prin urmare, nu este posibilă eliminarea unui decalaj între venituri și cheltuieli prin emiterea de datorie publică. Prin urmare, Planul de investiții nu poate avea rolul de a finanța cheltuieli bugetare ale UE prin emiterea de datorie publică.”. (traducere neoficială) Atunci când i s-a solicitat să explice mai detaliat chestiunea, comisarul a adăugat: „Într-adevăr, articolul 310 din TFUE nu interzice emiterea de datorie publică la nivelul UE. Acest lucru are loc, de exemplu, în cazul colectării fondurilor necesare pentru asistența financiară acordată statelor membre sau țărilor terțe prin împrumuturi de tipul back-to-back. Aceste operațiuni de contractare și de acordare de împrumuturi sunt neutre din punct de vedere bugetar, întrucât nu se solicită nicio plată, iar noua datorie este corelată integral cu un activ; în cazul în care o întârziere sau o neîndeplinire a obligațiilor de plată de către un debitor trebuie să fie compensată din bugetul UE, compensarea se face recurgând la resursele proprii ale Uniunii. Însă, în ceea ce privește obligația de a echilibra bugetul UE, interpretarea consecventă în timp a unui astfel de articol este aceea că bugetul UE nu poate fi echilibrat prin emiterea de datorie publică”. (traducere neoficială) (sublinierea noastră)

22. Uniunii i se interzice să adopte un buget în deficit și, prin extrapolare, acestea nu i se permite să înregistreze un deficit operațional¹².
23. Cu toate acestea, tratatul impune existența echilibrului doar pentru buget(ul) (anual). Contrar articolului 17 alineatul (2) din RF¹³, tratatul nu interzice (sau permite¹⁴) în mod explicit finanțarea prin intermediul împrumuturilor. De fapt, și astfel cum este menționat mai sus, nici articolul 310 din TFUE, nici articolul 17 alineatul (2) din RF nu au împiedicat Uniunea să recurgă la împrumuturi, în măsura în care acestea constituie o operațiune neutră care nu este de natură să perturbe echilibrul bugetar și în măsura în care se oferă garanții suficiente pentru a face față datoriilor generate. Următoarele cazuri merită menționate:

¹² A se vedea, de asemenea, considerentul 9 din versiunea din 2002 a Regulamentului financiar, potrivit căruia „Principiul echilibrului reprezintă o normă bugetară de bază. Astfel, se cuvine sublinierea că recurgerea la împrumuturi nu este compatibilă cu sistemul resurselor proprii ale Comunității. Cu toate acestea, principiul echilibrului nu este de natură să împiedice operațiunile de împrumut și de credit garantate de bugetul general al Uniunii.” [Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, 16.9.2002, p. 1)].

¹³ Formularea anterioară a articolului 17 alineatul (2) din RF era mai directă în ceea ce privește interzicerea UE de a contracta împrumuturi: Articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul financiar din 2002 prevedea în mod clar faptul că „[...] Comunitatea [...] nu po[a]t[e] face împrumuturi”, în timp ce forma actuală a articolului 17 alineatul (2) introdusă în anul 2012 prevede că „Uniunea (...) nu po[a]t[e] realiza împrumuturi în cadrul bugetului” (sublinierea noastră), acest din urmă articol încorporând practica operațiunilor extrabugetare care sunt astfel considerate ca nefiind „în cadrul bugetului”.

¹⁴ În schimb, în timp ce TFUE în sine nu prevede nimic în ceea ce privește contractarea și acordarea de împrumuturi, Tratatul Euratom permite în mod expres Comunității să recurgă la împrumuturi, dar numai la cele „destinate finanțării cercetărilor sau investițiilor” [articolul 172 alineatul (4) din Tratatul Euratom]. Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului permitea, de asemenea, Comunității să contracteze împrumuturi de fonduri, dar numai în vederea acordării de împrumuturi (articolul 51 din Tratatul CECO).

- (a) Acordarea de împrumuturi de tipul back-to-back, în cazul în care un act de bază autorizează Comisia să contracteze împrumuturi în numele Uniunii în vederea acordării mai departe de împrumuturi statelor membre sau țărilor terțe (asistență financiară)¹⁵, cum ar fi MESF¹⁶, mecanismul de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre¹⁷, asistența macrofinanciară¹⁸ și, mai recent, instrumentul SURE¹⁹. În astfel de cazuri, împrumuturile dau naștere unor așa-numite datorii contingente²⁰, adică datorii care nu se vor materializa decât în caz de neîndeplinire a obligațiilor de plată aferente împrumutului.
- (b) În temeiul articolului 266 alineatul (6) din RF, proiectele de achiziție imobiliară pot fi finanțate prin intermediul unui împrumut care face obiectul aprobării de către Parlamentul European și Consiliu. Deși are un impact financiar mult mai redus, exemplul este interesant, deoarece este un caz de finanțare a cheltuielilor pentru achiziționarea unui activ (nu pentru acordarea de împrumuturi în bani) prin recurgerea la un împrumut. Contrar situației împrumuturilor de tipul back-to-back, datoria Uniunii nu este doar contingentă, ci și certă.

¹⁵ Posibilitatea de a acorda asistență financiară este acum reglementată în mod direct în titlul X din RF, care se va aplica începând cu CFM de după anul 2020; a se vedea, în special, articolul 220 din acesta.

¹⁶ Regulamentul (UE) nr. 407/2010 al Consiliului din 11 mai 2010 de instituire a unui mecanism european de stabilizare financiară (JO L 118, 12.5.2010, p. 1).

¹⁷ Regulamentul (CE) nr. 332/2002 al Consiliului din 18 februarie 2002 de înființare a unui mecanism de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre (JO L 53, 23.2.2002, p. 1).

¹⁸ Adoptată în conformitate cu articolul 212 din TFUE [a se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia (UE) 2020/33 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2020 de acordare a unei noi asistențe macrofinanciare pentru Regatul Hașemit al Iordaniei (JO L 14, 17.1.2020, p. 1)].

¹⁹ Regulamentul (UE) 2020/672 al Consiliului din 19 mai 2020 privind instituirea unui instrument european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE) ca urmare a epidemiei de COVID-19 (JO L 159, 20.5.2020, p. 1).

²⁰ Articolul 2 punctul 15 din RF definește „datorie contingentă” după cum urmează: „*«datorie contingentă» înseamnă o obligație financiară potențială care ar putea apărea în funcție de rezultatul unui eveniment viitor;»*”.

24. În ambele cazuri menționate mai sus, împrumuturile acordate sau împrumuturile contractate constituie o operațiune neutră, extrabugetară. În cazul împrumuturilor de tipul back-to-back, încasările din împrumuturi contractate nu sunt înregistrate ca venituri bugetare, iar cheltuielile care decurg din împrumuturi acordate mai departe nu sunt înregistrate drept cheltuieli, întrucât ambele componente se contrabalansează pe deplin. În cazul achizițiilor imobiliare, valoarea împrumutului acordat sau a împrumutului contractat nu se înregistrează în buget drept venit, iar valoarea totală a prețului clădirii nu este înregistrată drept cheltuială, întrucât datoria este contrabalansată de valoarea imobilului.
25. Rezultă că, în ambele cazuri menționate anterior, datoria care decurge din împrumutul contractat este contrabalansată de un activ, ceea ce justifică tratamentul său extrabugetar, și anume creanța față de beneficiarul asistenței financiare sau, în cazul unui proiect de achiziție imobiliară, valoarea clădirii²¹. Bugetul anual conține linii doar pentru a înscrie situațiile de neîndeplinire a obligațiilor de plată aferente împrumutului (în cazul împrumuturilor de tipul back-to-back) și, respectiv, ratele anuale aferente împrumutului (în cazul achiziției de clădiri), însă acestea sunt corelate integral cu veniturile bugetare, întrucât Uniunea trebuie să își onoreze datoriile.
26. Tratatul extrabugetar al operațiunilor de împrumut menționate anterior înseamnă că echilibrul bugetar nu este afectat.
27. Împrumuturile de tipul back-to-back nu sunt singurele cazuri în care Uniunea desfășoară operațiuni care pot da naștere unor datorii substanțiale. Uniunea poate, de asemenea, furniza garanții bugetare²². Astfel de garanții pot genera o datorie contingentă care poate depăși activele financiare furnizate pentru a acoperi datoria Uniunii [așa-numita provizionare, a se vedea articolul 210 alineatul (2) din RF].

²¹ Atunci când a fost introdusă dispoziția privind contractarea de împrumuturi pentru achiziționarea de imobile, în 2012, Comisia a făcut următoarea declarație: „*Comisia subliniază că recurgerea la împrumuturi pentru achiziția de clădiri nu contravine principiului echilibrului prevăzut la articolul 17 din Regulamentul financiar. Împrumutarea de fonduri reprezintă o operațiune extrabugetară: valoarea împrumutului nu este înregistrată în buget la venituri, iar valoarea integrală a prețului clădirii nu este înregistrată la cheltuieli. Sunt incluse la cheltuieli numai ratele anuale care trebuie plătite băncii, acestea fiind reflectate în bugetul administrativ anual (venituri). Din punct de vedere contabil, împrumutul nu contribuie la finanțarea cheltuielilor bugetare, ci la achiziția unui activ. Împrumutul (datorie) este compensat prin valoarea clădirii (activ). Prin urmare, împrumuturile pentru achiziția de clădiri nu creează un deficit.*”

²² Articolul 2 punctul 9 din RF conține următoarea definiție: „*garanție bugetară*” înseamnă un angajament juridic al Uniunii de sprijinire a unui program de acțiuni prin asumarea unei obligații financiare din buget la care se poate recurge în cazul în care un anumit eveniment se materializează în cursul punerii în aplicare a programului și care își păstrează valabilitatea pe întreaga durată a angajamentelor asumate în cadrul programului sprijinit;”.

Garanțiile bugetare reprezintă un instrument pentru execuția bugetului și, prin urmare, pentru finanțarea politicilor Uniunii [a se vedea articolul 62 alineatul (2) din RF]. Acestea sunt forme rambursabile de asistență, iar datoria Uniunii este, prin urmare, contrabalansată de o creanță față de beneficiarii finali ale căror operațiuni beneficiază de garanție.

28. Din cele de mai sus rezultă că acele părți ale Instrumentului de redresare care implică împrumuturi de tipul back-to-back nu ar ridica probleme juridice noi, deoarece datoria care decurge din contractarea împrumuturilor constituie operațiuni neutre, extrabugetare care nu pun sub semnul întrebării conformitatea cu principiul echilibrului bugetar²³.
29. Utilizarea încasărilor obținute din contractarea de împrumuturi pentru finanțarea cheltuielilor operaționale implică diferențe semnificative față de cazurile de contractare de împrumuturi menționate mai sus, în special faptul că aceasta nu ar genera datorii contingente, ci cheltuieli efective pe care Uniunea ar fi obligată să le plătească pentru a achita datoria. Pe baza cazurilor menționate mai sus (împrumuturi de tipul back-to-back, achiziții de imobile, garanții), trebuie să se clarifice dacă „împrumuturile pentru cheltuieli” din cadrul NGEU sunt organizate în așa fel încât i) echilibrul bugetar nu este afectat și ii) datoria (creanța) care decurge din împrumutul contractat este neutră din punct de vedere bugetar, adică este contrabalansată în mod corespunzător de un activ.
- i) Dacă „împrumuturile pentru cheltuieli” din cadrul NGEU afectează echilibrul bugetar**
30. „Împrumuturile pentru cheltuieli” implică două etape: în prima etapă, Uniunea împrumută bani de pe piețe și canalizează încasările către programe de cheltuieli relevante cu titlu de venituri alocate externe; în a doua etapă, Uniunea returnează banii recurgând la resursele proprii alocate Uniunii atunci când împrumuturile contractate ajung la scadență.

²³ Se precizează faptul că împrumuturile de tipul back-to-back în cadrul NGEU nu implică acordarea de asistență financiară statelor membre de același tip ca cea prevăzută de MESF.

31. Prima etapă, în care încasările din împrumuturi sunt utilizate pentru cheltuieli, este cea pentru care se impune o analiză suplimentară. A doua etapă, rambursarea, va fi pe deplin integrată în sistemul de resurse proprii și se va baza pe mecanisme bugetare convenționale. Rambursarea va fi astfel programată în limita plafoanelor CFM și va fi finanțată din resurse proprii alocate în avans în cadrul compartimentului menționat la punctul 18 de mai sus.
32. În ceea ce privește prima etapă, se pune întrebarea dacă echilibrul bugetar este perturbat atunci când încasările din împrumuturile contractate (veniturile) sunt utilizate pentru cheltuieli, în timp ce datoria aferentă (creanța) nu este înscrisă în buget cu titlu de cheltuială.
33. În această privință, se reamintește că articolul 310 din TFUE prevede că veniturile și cheltuielile „*înscrise în buget*” trebuie să fie echilibrate, iar articolul 17 alineatul (2) din RF interzice împrumuturile „*în cadrul bugetului*” (sublinierea noastră). Având în vedere că, în cadrul Instrumentului de redresare, fondurile ar fi direcționate către diferitele programe cu titlu de venituri alocate externe, astfel cum este prevăzut la articolul 4 alineatul (1) din Instrumentul de redresare, echilibrul veniturilor și al cheltuielilor înscrise în buget nu va fi afectat.
34. Acest lucru se datorează faptului că sume corespunzătoare veniturilor alocate externe nu sunt prevăzute în buget și nu sunt stabilite în cadrul procedurii bugetare anuale. În conformitate cu articolul 7 alineatul (2) litera (e) din RF, veniturile alocate externe constituie într-adevăr cheltuieli autorizate („credite”), însă nu fac parte din creditele „prevăzute” în buget în sensul articolului 7 alineatul (2) litera (a) din RF. Acestea sunt concepute ca având un caracter suplimentar și se adaugă la creditele votate²⁴. Bugetul cuprinde o structură pentru înregistrarea veniturilor alocate, însă aceasta nu presupune înscrierea unor sume pe liniile bugetare relevante²⁵. Exclusiv din perspectiva tehnicii bugetare, veniturile alocate externe, prin însăși natura lor, nu pot perturba echilibrul bugetar.

²⁴ În conformitate cu articolul 22 din RF, veniturile alocate generează în mod automat credite de angajament și de plată în sume corespunzătoare.

²⁵ În situația veniturilor, există o linie bugetară cu pro memoria pentru înregistrarea veniturilor, iar suma estimată este trecută la comentarii, dar suma nu apare pe liniile bugetului votat. Pe partea cheltuielilor, comentariile bugetare indică liniile bugetare ce pot primi creditele deschise corespunzătoare veniturilor alocate.

35. Această situație poate fi calificată în mod legitim ca fiind comparabilă cu caracterul extrabugetar al operațiunilor de împrumut de tipul back-to-back. Prin urmare, este în conformitate cu practica dezvoltată de mulți ani în privința contractării de împrumuturi în bani, care a fost și este considerată compatibilă cu formularea de la articolul 17 alineatul (2) din RF, în versiunea sa din 2012, care interzice Uniunii să contracteze împrumuturi „*în cadrul bugetului*”.
36. Pe baza celor de mai sus, trebuie să se concluzioneze că recurgerea la contractarea de împrumuturi pentru finanțarea cheltuielilor Uniunii prin programe ale Uniunii prin venituri alocate externe nu afectează veniturile și cheltuielile înscrise în buget și, prin urmare, nu perturbă echilibrul bugetar.
37. Însă, astfel cum va fi explicat în continuare în partea 3, recurgerea la venituri alocate externe face obiectul unor constrângeri clare și nu poate fi nelimitată. Mai precis, „contractarea de împrumuturi pentru cheltuieli” nu poate deveni o caracteristică permanentă a peisajului bugetar, o interdicție prevăzută la articolul 3a din propunerea DRP.
- ii) Dacă „contractarea de împrumuturi pentru cheltuieli” în cadrul NGEU este neutră din punct de vedere bugetar, mai exact contrabalansată în mod corespunzător de un activ**
38. Analiza nu poate fi limitată la a verifica dacă principiul echilibrului bugetar este respectat exclusiv din punctul de vedere al tehnicii bugetare, astfel cum este examinat la punctul (i) de mai sus. O analiză limitată la o simplă interpretare literală a articolului 310 alineatul (1) al treilea paragraf din TFUE, care impune ca veniturile și cheltuielile înscrise în bugetul anual să fie echilibrate, dar care nu se aplică operațiunilor extrabugetare, ar facilita eludarea principiului echilibrului bugetar prin crearea mai multor programe de împrumuturi care să ofere finanțare prin intermediul veniturilor alocate externe. Acest lucru ar fi contrar principiului fundamental care stă la baza principiului echilibrului bugetar, și anume faptul că Uniunea nu poate înregistra un deficit operațional (a se vedea punctele 21 și 22 de mai sus).
39. În consecință, pe lângă verificarea respectării principiului echilibrului bugetar, este de asemenea necesar să se arate că „contractarea de împrumuturi pentru cheltuieli” în cadrul NGEU este neutră din punct de vedere bugetar, adică este contrabalansată în mod corespunzător de un activ.

Neutralitatea bugetului este legată în mod intrinsec de articolul 310 alineatul (4) din TFUE, care încorporează principiul disciplinei bugetare prin faptul că împiedică Uniunea să adopte orice act care ar putea avea implicații importante asupra bugetului fără „a oferi garanția că cheltuielile care decurg din aceste acte pot fi finanțate în limita resurselor proprii ale Uniunii (sublinierea noastră)²⁶. Respectiva dispoziție are drept scop asigurarea faptului că Uniunea nu își asumă nicio obligație financiară pe care nu o va putea onora. Aceasta are drept scop asigurarea disciplinei financiare multianuale²⁷.

Articolul 310 alineatul (4) din TFUE este, de asemenea, un corolar al principiului echilibrului bugetar, deoarece asigură o corespondență adecvată a veniturilor și a cheltuielilor în timp. Neutralitatea bugetară este fundamentală pentru buna funcționare a sistemului bugetar al Uniunii, care se bazează exclusiv pe resursele care îi sunt alocate în temeiul Deciziei privind resursele proprii adoptate în temeiul articolului 311 din TFUE.

²⁶ A se vedea, de asemenea, considerentul 13f din propunerea DRP: „*Rambursarea fondurilor împrumutate pentru a oferi sprijin nerambursabil, sprijin rambursabil prin instrumente financiare sau provizioane pentru garanții bugetare, precum și dobânda aferentă datorată ar trebui finanțate din bugetul Uniunii. Fondurile împrumutate care sunt acordate ca împrumuturi statelor membre ar trebui să fie rambursate cu sumele primite de la statele membre beneficiare. Este necesar să se aloce și să se pună la dispoziția Uniunii resursele necesare pentru ca aceasta să fie în măsură să își acopere, în orice an dat și în orice circumstanțe, toate obligațiile financiare și datoriile contingente care decurg din imputernicirea excepțională și temporară de a împrumuta fonduri, în conformitate cu articolul 310 alineatul (4) din TFUE și cu articolul 323 din TFUE.*” (sublinierea noastră)

²⁷ Faptul că, cel mai probabil, creanța nu va fi activată (ca în cazul datoriilor contingente în cadrul operațiunilor de împrumut de tipul back-to-back) sau că aceasta va fi cu siguranță solicitată (ca în cazul angajamentelor privind „împrumuturi pentru cheltuieli”) nu este pertinent în examinarea efectului neutru al creanței asupra bugetului.

40. Contractarea de împrumuturi de către Uniune ar fi neutră din punct de vedere bugetar dacă datoria rezultată ar corespunde unei creanțe care permite Uniunii să acopere principalul, dobânzile și costurile aferente împrumutului respectiv și în cazul în care sunt alocate active suficiente în acest scop²⁸. Această creanță ar constitui „asigurarea” pentru finanțarea cheltuielilor la care se referă articolul 310 alineatul (4) din TFUE și ar fi esențială pentru a garanta rambursările anuale viitoare ale datoriei și, prin urmare, pentru a asigura echilibrul bugetar pe parcursul perioadei de rambursare (astfel cum s-a explicat anterior, rambursările vor fi integrate în mecanismele bugetare convenționale)²⁹.
41. Prin prisma celor expuse anterior ar trebui să se analizeze dacă arhitectura propusă în cadrul NGEU asigură în mod suficient neutralitatea bugetară a operațiunilor de „împrumuturi pentru cheltuieli”.

²⁸ În această privință, ar trebui precizat, de asemenea, că natura multianuală a programelor Uniunii implică, în mod regulat, situații în care Uniunea își asumă o datorie prin intermediul unui angajament cu forță juridică obligatorie, fără ca un astfel de angajament să fie contrabalansat de vreun alt activ decât asigurarea că obligațiile care decurg din aceasta pot fi acoperite în limita plafonului resurselor proprii. Acest lucru este valabil, de exemplu, în cazul proiectelor de anvergură, cum ar fi ITER și GALILEO, care se întind, de asemenea, mult peste perioada unui CFM. În domeniul coeziunii, este valabil, de asemenea, faptul că angajamentul juridic total pentru întreaga perioadă a CFM este asumat de la început, la notificarea Comisiei către un stat membru cu privire la faptul că a adoptat un program; a se vedea articolul 76 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320). În plus, conceptul „*reste à liquider*” (RAL) este tocmai produsul angajamentelor bugetare asumate care vor da naștere unor cereri de plată ulterioare.

²⁹ Legătura dintre disponibilitatea resurselor proprii și echilibrul bugetar a fost de asemenea confirmată de către Curte, a se vedea punctul 54 din Hotărârea din 15 noiembrie 2005, *Comisia Comunităților Europene împotriva Regatului Danemarcei*, C-392/02, EU:C2005:683.

42. Arhitectura propusă de către Comisie, care este ancorată în propunerea DRP, cuprinde următoarele elemente importante:

- introduce o majorare specială și temporară³⁰ a plafoanelor resurselor proprii, exclusiv pentru a acoperi datoriile care decurg din operațiunile prevăzute în cadrul NGEU (articolul 3c din propunerea DRP)³¹;
- încorporează quantumul maxim al împrumuturilor contractate și modalitățile ulterioare de rambursare (articolul 3b);
- conține o dispoziție privind gestionarea numerarului pentru a asigura disponibilitatea în timp util a resurselor de numerar în cazul în care creditele autorizate din buget nu sunt suficiente pentru ca Uniunea să îndeplinească obligațiile care îi revin în cadrul contractării de împrumuturi pentru finanțarea NGEU [articolul 6 alineatul (4)];
- Instrumentul de redresare prevede generarea de credite de angajament aferente veniturilor alocate externe de la intrarea în vigoare a DRP [articolul 4 alineatul (3) din Instrumentul de redresare].

³⁰ Pe baza informațiilor furnizate de Comisie, majorarea specifică de 0,6 % a VNB al tuturor statelor membre este mai mult decât suficientă pentru a acoperi datoriile (principal, dobânzi și costuri aferente) pe perioada de rambursare prevăzută la articolul 3b alineatul (2) al doilea paragraf din propunerea DRP (mai exact 1 ianuarie 2028-31 decembrie 2058).

³¹ Articolul 3c prevede: „*Sumele stabilite la articolul 3 alineatul (1) și, respectiv, alineatul (2) se majorează temporar cu 0,6 puncte procentuale, cu scopul unic de a acoperi toate datoriile Uniunii care rezultă din împrumuturile menționate la articolul 3b până când se vor stinge toate aceste datorii și cel târziu până la 31 decembrie 2058. Aceste sume majorate nu se utilizează pentru a plăti alte datorii ale Uniunii*” (sublinierea noastră).

43. Efectul combinat al dispozițiilor menționate mai sus din propunerea DRP și, în special, compartimentul dedicat, combinat cu indicarea valorii maxime a împrumutului, constituie o creanță asupra statelor membre care, odată cu intrarea în vigoare a DRP în conformitate cu articolul 311 al treilea paragraf din TFUE (și cu excepția cazului în care aceasta este modificată sau abrogată), devine o garanție de plată irevocabilă, definitivă și executorie care este acordată în avans de către statele membre. În acest sens, se reamintește faptul că DRP, contrar Regulamentului CFM, nu este adoptată pentru o perioadă limitată de timp³².
44. Serviciul juridic al Consiliului consideră că dispozițiile noi și importante din propunerea DRP, care au fost menționate anterior, oferă un activ credibil și sigur, asigurând astfel neutralitatea bugetară a operațiunii și oferind „garanția” amplă că cheltuielile Uniunii care decurg din NGEU pot fi finanțate, astfel cum impune articolul 310 alineatul (4) din TFUE. Măsurile prevăzute la articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP contribuie și mai mult la protejarea capacității Uniunii de a-și onora obligațiile juridice cu promptitudine, astfel cum este prevăzut la articolul 323 din TFUE³³.
45. Faptul că valoarea totală a împrumuturilor este prevăzută în propunerea DRP asigură de asemenea contrabalansarea integrală a datoriei cu activul constituit din angajamentele statelor membre, chiar dacă valoarea maximă anuală corespunzătoare majorării plafoanelor nu este suficientă pentru a acoperi întreaga datorie. Acest lucru este comparabil cu cazurile de împrumuturi de tipul back-to-back, în care activul, adică întreaga creanță asupra statului membru sau a țării terțe căreia i se acordă asistența financiară, este de asemenea generat de la bun început, însă rambursările se realizează progresiv, în conformitate cu acordul de împrumut subiacent.

³² Deși este adevărat că Decizia privind resursele proprii este înlocuită, în mod tradițional, pentru fiecare CFM consecutiv, aceasta nu este o cerință care decurge din dreptul primar. Având în vedere că o astfel de decizie este adoptată în unanimitate și face obiectul aprobării de către toate statele membre în conformitate cu cerințele lor constituționale, revocarea angajamentelor asumate de toate statele membre în DRP nu stă în puterea unuia și nici măcar a majorității statelor membre. Pentru aceasta s-ar impune acordul tuturor statelor membre.

³³ Conținutul și domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (4) vor fi analizate separat în continuare (a se vedea partea 4 din secțiunea A).

c) **Concluzii intermediare**

46. Prin prisma celor de mai sus, se pot formula următoarele concluzii intermediare:

- Tratatul permite legiuitorului Uniunii să instituie un mecanism precum cel propus în NGEU, cu condiția ca acesta să includă o serie de garanții menite să mențină neutralitatea sa bugetară și, în cele din urmă, să respecte principiul echilibrului bugetar:
 - sumele împrumutate sunt direcționate către programele de cheltuieli prin intermediul veniturilor alocate externe care, prin natura lor, sunt suplimentare și nu afectează veniturile și cheltuielile indicate în bugetul anual și, prin urmare, din punctul de vedere al tehnicii bugetare, nu generează un dezechilibru la nivelul bugetului anual;
 - rambursarea datoriei Uniunii este garantată, în limita plafoanelor resurselor proprii, printr-un compartiment specific care poate îndeplini doar acest scop și prin dispoziții suplimentare în temeiul cărora statele membre se angajează să pună la dispoziție resurse până la valoarea maximă a împrumutului prevăzută în propunerea DRP, al căror efect cumulat va constitui o garanție de plată irevocabilă, definitivă și executorie.

47. Este totuși necesar să se examineze dacă valoarea substanțială a veniturilor alocate externe, care este propusă în cadrul NGEU, este în conformitate cu normele care reglementează sistemul de resurse proprii ale Uniunii, în special cu integritatea acestuia, precum și cu principiile bugetare de bază ale unității și universalității.

3. **Este utilizarea pe scară largă a veniturilor alocate externe în conformitate cu integritatea sistemului de resurse proprii ale Uniunii și cu principiile bugetare de bază?**

a) **Cadrul juridic**

48. Atât sistemul de resurse proprii ale Uniunii și integritatea acestuia, cât și principiul unității bugetare prezintă o importanță constituțională în tratatele UE.

49. Articolul 311 primul paragraf din TFUE privind resursele proprii prevede:

„Uniunea își asigură mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor sale și pentru realizarea politicilor sale.”

Articolul 311 al doilea paragraf din TFUE prevede:

„Bugetul este finanțat integral din resurse proprii, fără a aduce atingere altor venituri.”
(sublinierea noastră).

50. Principiul unității este consacrat la articolul 310 alineatul (1) primul paragraf din TFUE:

„Toate veniturile și cheltuielile Uniunii trebuie estimate pentru fiecare exercițiu bugetar și trebuie înscrise în buget” (sublinierea noastră).

Aceste dispoziții sunt reiterate la articolul 8 alineatul (1) din RF:

„Fiecare venit și fiecare cheltuială se înregistrează la o linie bugetară.”

51. Principiul universalității, denumit și principiul nealocării, este definit în RF și înseamnă că toate veniturile finanțează toate cheltuielile, fără deosebire. Articolul 20 din RF definește domeniul de aplicare al acestui principiu, după cum urmează³⁴:

„Fără a se aduce atingere articolului 21, totalul veniturilor acoperă totalul creditelor de plată. Fără a se aduce atingere articolului 27, toate veniturile și cheltuielile se înregistrează integral în buget fără a fi compensate între ele (sublinierea noastră).

52. Făcând excepție de la principiul universalității, articolul 21 din RF prevede un catalog al veniturilor alocate interne și externe. În mod specific, articolul 21 alineatul (5) din RF prevede că:

„Un act de bază poate dispune alocarea de venituri pentru anumite cheltuieli. În absența unor dispoziții contrare în actul de bază, respectivele venituri constituie venituri alocate interne.”

³⁴ Principiul universalității este consacrat și la articolul 6 din actuala DRP în ceea ce privește resursele proprii: „Veniturile menționate la articolul 2 [resurse proprii] se folosesc fără distincție pentru a finanța toate cheltuielile înscrise în bugetul anual al Uniunii.”

b) Analiza juridică

53. Se propune ca NGEU să fie finanțat cu 500 de miliarde EUR (la prețurile din 2018) din venituri alocate externe, valoare ce corespunde sumelor prevăzute pentru „împrumuturi pentru cheltuieli”. Veniturile alocate externe constituie „alt[e][...] venituri”, astfel cum sunt menționate la articolul 311 al doilea paragraf din TFUE, și nu o resursă proprie. În cadrul arhitecturii propuse, sumele sunt alocate și repartizate prin intermediul Instrumentului de redresare, care se întemeiază pe articolul 122 din TFUE³⁵.
54. O sumă atât de substanțială a veniturilor alocate externe este fără precedent, atât în termeni absoluți, cât și relativi³⁶. Aceasta ar fi echivalentă cu aproape jumătate din quantumul propus pentru următorul CFM „de referință” (2021-2027) și ar fi executată pe o perioadă mai scurtă de timp³⁷.
55. Această parte va analiza utilizarea propusă a veniturilor alocate externe din perspectiva sistemului de resurse proprii ale Uniunii, reglementat de articolul 311 din TFUE, în special a integrității acestuia, precum și din perspectiva principiilor bugetare de bază ale unității și universalității.

³⁵ Articolul 4 alineatul (1) din Instrumentul de redresare încadrează o parte din finanțarea totală ca venituri alocate externe: „În sensul articolului 21 alineatul (5) din [Regulamentul financiar], 433 200 000 000 EUR, la prețurile din 2018, din fondurile menționate la articolul 3 alineatul (1) reprezintă venituri alocate externe pentru programele Uniunii menționate la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din prezentul regulament, iar 66 800 000 000 EUR, la prețurile din 2018, din aceste fonduri reprezintă venituri alocate externe pentru programele Uniunii menționate la articolul 3 alineatul (2) litera (c) din prezentul regulament.”

³⁶ Prin comparație, conform documentului de lucru V care însoțește proiectul de buget pentru anul 2020, suma totală a creditelor de angajament asociate veniturilor alocate (interne și externe) a fost de 16 437,4 milioane în 2018 (și 19 174,8 milioane EUR în credite de plată). Principalele surse de venituri alocate externe au inclus contribuții din partea țărilor AELS, a țărilor candidate și a țărilor terțe la programele și activitățile Uniunii, precum și contribuții ale statelor membre la Instrumentul pentru refugiații din Turcia, a se vedea COM (2019) 400.

³⁷ În conformitate cu articolul 4 alineatul (4) din Instrumentul de redresare: „Angajamentele juridice care conduc la cheltuieli pentru sprijin, astfel cum se menționează la articolul 3 alineatul (2) litera (a) și, după caz, la articolul 3 alineatul (2) litera (c) punctul (i), trebuie să fie asumate de Comisie sau de agențiile sale executive până la 31 decembrie 2024. Angajamentele juridice având un quantum de cel puțin 60 % din quantumul menționat la articolul 3 alineatul (2) litera (a) trebuie să fie asumate până la 31 decembrie 2022.” Articolul 4 alineatele (5)-(7) din Instrumentul de redresare conține termene similare pentru împrumuturi și garanții bugetare, adaptate caracteristicilor lor specifice, iar articolul 4 alineatul (8) prevede că termenele nu se aplică asistenței tehnice și administrative.

56. Astfel cum s-a indicat deja în secțiunea A partea 2 din prezentul aviz cu privire la echilibrul bugetar, datoria care decurge din împrumuturi va fi rambursată prin resurse proprii, iar rambursările vor fi integrate în CFM și vor respecta pe deplin mecanismele bugetare obișnuite. Prin urmare, această analiză nu va aborda rambursările, care nu fac obiectul aceluiași întrebări ca veniturile alocate externe.
57. Astfel cum s-a menționat mai sus, veniturile alocate nu constituie o resursă proprie, ci fac parte din categoria „altor venituri” care îi revin Uniunii³⁸. Articolul 311 al doilea paragraf din TFUE recunoaște în mod expres că bugetul Uniunii poate fi finanțat și prin intermediul „altor venituri”: „*Bugetul este finanțat integral din resurse proprii, fără a aduce atingere altor venituri.*” (sublinierea noastră). Integrarea în Propunerea DRP a dispozițiilor privind compartimentul specific și împrumuturile pe piețe este posibilă din punct de vedere juridic, chiar dacă încasările din împrumuturi nu sunt încadrate ca resurse proprii³⁹.

Cu toate acestea, termenul „*integral*” utilizat la articolul 311 din TFUE reflectă, de asemenea, faptul că sursa principală de finanțare a bugetului Uniunii trebuie să o reprezinte resursele proprii, nu alte venituri. Această preponderență atribuită resurselor proprii se datorează garanțiilor solide, ancorate în suveranitatea bugetară națională, care însoțesc Decizia privind resursele proprii, pe baza căreia statele membre alocă în mod definitiv resurse proprii bugetului Uniunii. Utilizarea resurselor proprii ca sursă principală de finanțare a bugetului este, de asemenea, un corolar al cerinței de suficiență a mijloacelor Uniunii pentru atingerea obiectivelor și realizarea politicilor Uniunii prevăzute la articolul 311 primul paragraf din TFUE și, în cele din urmă, pentru autonomia financiară a Uniunii.

³⁸ Pentru o descriere suplimentară a altor venituri, a se vedea fișele 10 și 47 ale Comisiei din documentele WK 7294/2018 INIT și WK 10842/2018 INIT. În fișa 47 sunt precizate următoarele: „*Alte surse de venituri nu sunt stabilite prin Decizia privind resursele proprii. În principiu, acestea pot fi create printr-o gamă largă de acte legislative și pot fi ancorate în diferite temeuri juridice din tratate. Astfel, acestea pot fi întemeiate pe legislația secundară sub rezerva unei serii de proceduri decizionale. Generarea de venituri nu constituie obiectivul principal al unei astfel de legislații, ci un efect secundar sau un corolar. Alte venituri fie pot fi înregistrate ca venituri generale (adică fungibile cu resursa proprie bazată pe venitul național brut), fie pot fi alocate.*” (traducere neoficială)

³⁹ Includerea încasărilor obținute din împrumuturi într-o nouă categorie de resurse proprii în sistemul de resurse proprii ale Uniunii ar fi, în plus, problematică din punct de vedere juridic, deoarece încasările constituie, în realitate, o datorie care trebuie să fie rambursată și, prin urmare, nu constituie o resursă reală care poate fi alocată Uniunii cu titlu final și definitiv, așa cum este cazul resurselor proprii reale.

Prin urmare, orice arhitectură care implică alte venituri trebuie să mențină pe deplin integritatea sistemului de resurse proprii ale Uniunii.

58. Făcând excepție de la principiul universalității, articolul 21 din RF prevede că veniturile pot fi alocate unor cheltuieli specifice⁴⁰. În mod specific, în temeiul articolului 21 alineatul (5) din RF, un act de bază poate „dispune alocarea de venituri pentru anumite cheltuieli”. Aceasta este și arhitectura propusă pentru NGEU.
59. Însă, întrucât veniturile alocate sunt permise în temeiul RF și, prin urmare, fac parte din sistemul bugetar, din cele de mai sus rezultă, de asemenea, că, prin însăși esența lor, veniturile alocate externe sunt menite să consolideze anumite cheltuieli prevăzute în buget. Astfel de venituri alocate sunt, prin urmare, suplimentare sau complementare creditelor prevăzute în buget și nu pot deveni un mijloc generalizat de finanțare a nevoilor Uniunii, care ar eluda și ar înlocui procedurile bugetare obișnuite. Având în vedere caracterul suplimentar al acestora și modul în care sunt generate, veniturile alocate nu sunt votate de autoritatea bugetară în cadrul procedurii bugetare anuale⁴¹ și nu sunt socotite în raport cu plafoanele⁴² CFM⁴³.
60. Prin urmare, veniturile alocate deviază, de asemenea, de la principiul unității, care presupune că toate veniturile și cheltuielile se înregistrează într-un singur document, și anume în buget. Acest principiu urmărește să mențină prerogativele Parlamentului European și ale Consiliului în calitatea lor de autorități bugetare în temeiul articolului 14 alineatul (1) și al articolului 16 alineatul (1) din TUE, având responsabilitatea adoptării bugetului anual în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 314 din TFUE.

⁴⁰ Articolul 21 alineatul (1) prevede următoarele: „*Veniturile alocate externe și veniturile alocate interne se utilizează pentru finanțarea unor cheltuieli specifice.*”

⁴¹ În cazul articolului 21 alineatul (5) din RF, veniturile alocate sunt prevăzute în temeiul unui act de bază, în sensul articolului 310 alineatul (3) din TFUE și astfel cum este definit la articolul 2 alineatul (4) din RF, și generează în mod automat credite de angajament și de plată [articolul 22 alineatul (2) din RF].

⁴² Acest lucru este confirmat, de asemenea, în considerentul 8 din actualul Regulament CFM: „*CFM nu ar trebui să țină seama de posturile bugetare care sunt finanțate prin veniturile alocate (...).*” A se vedea Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1311/2013 al Consiliului din 2 decembrie 2013 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2014-2020 (JO L 347, 20.12.2013, p. 884).

⁴³ Aspectele tehnice ale veniturilor alocate externe și modul în care acestea ar funcționa în cadrul NGEU sunt descrise și în Fișa nr. 69 a Comisiei, a se vedea documentul WK 6112/2020 INIT.

61. Principiul unității și cel al universalității prevăzute în Tratat fac parte din principiile bugetare de bază enumerate la titlul II din RF. Rolul lor fundamental și statutul lor special sunt reflectate, de asemenea, în articolul 3 alineatul (2) din RF, care prevede că nu se poate deroga de la acestea în temeiul altor acte legislative.
62. Din toate cele de mai sus reiese că recurgerea la venituri alocate externe face obiectul unor restricții importante care vizează, în special, menținerea echilibrului interinstituțional prin protejarea prerogativelor, inclusiv a celor bugetare, ale Parlamentului European și ale Consiliului. Așadar, veniturile alocate externe trebuie să își păstreze caracterul suplimentar sau complementar pentru a evita demontarea sistemului de resurse proprii și a mecanismelor bugetare obișnuite, ceea ce ar eluda procedurile aplicabile.
63. Volumul propus al veniturilor alocate externe pentru NGEU este fără precedent și substanțial. Cu toate acestea, raționamentul menit să stabilească dacă mecanismul rămâne în limitele acceptabile nu se poate bazat exclusiv pe cantitate, ci trebuie să țină cont, de asemenea, de elementele calitative, inclusiv de circumstanțele economice specifice și de contextul în care apare un astfel de mecanism, precum și de garanțiile instituite. Astfel de garanții trebuie să includă garanții care să limiteze suficient arhitectura pentru a obține certitudinea că mecanismul nu poate să devină permanent și nici să constituie o schimbare de paradigmă în procesele și metodele bugetare ale UE, ceea ce ar pune în pericol sistemul de resurse proprii, astfel cum a fost instituit prin tratate.
64. NGEU este determinat de situația excepțională care a apărut ca urmare a pandemiei de COVID-19 și de nevoia subsecventă urgentă de a sprijini o redresare rapidă. Prin urmare, acesta nu este în niciun caz un program de cheltuieli tipic. Este propus mai degrabă drept un instrument excepțional, temporar și unic pentru a contribui la redresarea economică în spiritul solidarității⁴⁴. Solidaritatea este un principiu fundamental care stă la baza tratatelor. Preambulul la TUE confirmă faptul că statele membre doresc „*să întărească solidaritatea dintre popoarele lor, respectând totodată istoria, cultura și tradițiile acestora*” (considerentul 6). În plus, solidaritatea este enumerată, la articolul 2 din TUE, printre valorile pe care se întemeiază Uniunea.

⁴⁴ Spiritul solidarității este un element menționat în mod expres la articolul 122 alineatul (1) din TFUE (o astfel de formulare a fost adăugată în 2009 prin Tratatul de la Lisabona), care constituie temeiul juridic al Instrumentului de redresare. Prin urmare, acesta face parte din arhitectura specifică a NGEU.

65. În acest sens, se reamintește că, în conformitate cu articolul 311 primul paragraf din TFUE, Uniunea „își asigură mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor sale și pentru realizarea politicilor sale.” În același spirit, articolul 3 alineatul (6) din TUE prevede că „Uniunea își urmărește obiectivele prin mijloace corespunzătoare, în funcție de competențele care îi sunt atribuite prin tratate”. În cele din urmă, articolul 323 din TFUE prevede că „Parlamentul European, Consiliul și Comisia asigură disponibilitatea mijloacelor financiare care permit Uniunii să își îndeplinească obligațiile juridice față de terți.”
66. Astfel, pentru a reacționa la situația excepțională, este de asemenea necesar să existe mijloace financiare disponibile care să fie proporționale cantitativ cu provocarea cu care se confruntă Uniunea și statele sale membre. Este de competența legiuitorului Uniunii să decidă, în cadrul procedurilor aplicabile, ceea ce este considerat adecvat și proporțional cu situația specifică. La luarea unei astfel de decizii, legiuitorul dispune de o marjă largă de apreciere, cu condiția respectării garanțiilor prevăzute la paragrafele 67-69 de mai jos, care sunt menite, în esență, să asigure integritatea sistemului de resurse proprii și respectarea principiilor unității și universalității aplicabile bugetului Uniunii.
67. Serviciul juridic al Consiliului consideră că un mecanism precum cel propus, al cărui scop este de a asigura o contribuție excepțională, temporară și unică în sprijinul redresării prin cheltuieli specifice, care se adaugă la resursele bugetare care urmează să fie prevăzute în cadrul următorului CFM, este în concordanță cu natura suplimentară și complementară a veniturilor alocate. Prin urmare, valoarea substanțială a veniturilor alocate externe poate fi considerată, în mod excepțional, justificată în măsura în care este strict redusă la acoperirea măsurilor legate de pandemia de COVID-19⁴⁵ și limitată, ca mărime și durată, la ceea ce este necesar în acest scop.

⁴⁵ O analiză detaliată pentru a identifica dacă măsurile propuse spre finanțare intră sub incidența articolului 122 din TFUE și concordă cu obiectivul specific de sprijinire a redresării ca urmare a pandemiei de COVID-19 este prezentată în secțiunea B de mai jos.

68. În opinia Serviciului juridic al Consiliului, arhitectura NGEU încorporează în mod adecvat următoarele garanții:
- în conformitate cu propunerea DRP, recurgerea la împrumuturi de pe piețele de capital pentru finanțarea cheltuielilor operaționale ale Uniunii este, din principiu, exclusă (articolul 3a și considerentul 13h). Cu toate acestea, prin derogare, o astfel de arhitectură este autorizată în mod excepțional „[...] *[c]u scopul unic de a aborda consecințele crizei provocate de pandemia de COVID-19*” [articolul 3b alineatul (1) din propunerea DRP, sublinierea noastră];
 - arhitectura financiară se bazează pe o propunere întemeiată pe articolul 122 din TFUE, un temei juridic care presupune situații excepționale, și prevede măsuri specifice și temporare [a se vedea articolul 2 și articolul 4 alineatele (4)-(7) din Instrumentul de redresare].
69. Serviciul juridic al Consiliului consideră, de asemenea, că, având în vedere valoarea substanțială a veniturilor alocate externe implicate și faptul că, așa cum s-a explicat mai sus, veniturile alocate externe nu fac parte din procedura bugetară anuală, soliditatea juridică a mecanismului propus în cadrul NGEU ar putea fi întărită suplimentar prin stabilirea unor modalități de cooperare interinstituțională care ar garanta o implicare atât a Parlamentului European, cât și a Consiliului, ca fiind cele două componente ale autorității bugetare⁴⁶, într-un mod care ar fi compatibil cu veniturile alocate și ar respecta natura specifică a acestora⁴⁷. Aceasta nu ar trebui să însemne instituirea unei proceduri bugetare paralele.

⁴⁶ În comunicarea sa intitulată „Un buget al UE care capacitează puterea de acțiune a Planului de redresare pentru Europa”, Comisia invită Parlamentul European și Consiliul „*să efectueze anual analiza cheltuielilor finanțate din venituri alocate externe în cadrul instrumentului «Next Generation EU»*.” A se vedea pagina 2 din Comunicare [COM (2020) 442 final], documentul ST 8137/20 INIT.

⁴⁷ În această privință, se reamintește faptul că bugetul anual conține deja o structură pentru înregistrarea veniturilor alocate externe, în special prin intermediul indicațiilor din secțiunea de comentarii bugetare, astfel cum este explicat în nota de subsol 25. Comisia propune deja sporirea transparenței prin includerea de informații cu privire la valoarea preconizată a angajamentelor juridice anuale; a se vedea situația estimărilor de venituri și cheltuieli a Comisiei Europene pentru exercițiul financiar 2021 [SEC (2020) 250].

c) **Concluzii intermediare**

70. Prin prisma celor de mai sus, se pot formula următoarele concluzii:

- este de competența legiuitorului Uniunii să stabilească ce mijloace financiare sunt necesare pentru a atinge în mod adecvat obiectivul urmărit de NGEU, dispunând, pentru această stabilire, de o marjă de apreciere care include posibilitatea recurgerii la împrumuturi, ale căror încasări constituie venituri alocate externe. Totuși, această marjă de apreciere este limitată de necesitatea de a se respecta integritatea sistemului de resurse proprii ale Uniunii;
- având în vedere cuantumul substanțial pe care l-ar reprezenta veniturile alocate externe preconizate în cadrul NGEU, ar trebui prevăzute garanții adecvate în vederea protejării integrității sistemului de resurse proprii ale Uniunii și a sistemului bugetar. Caracterul excepțional al situației pe care NGEU intenționează să o abordeze, precum și caracterul unic și durată limitată ale acesteia, astfel cum sunt reflectate în mod corespunzător în propunerile relevante, constituie într-adevăr astfel de garanții adecvate;
- pentru a consolida compatibilitatea veniturilor alocate externe cu sistemul de resurse proprii și cu mecanismele bugetare, se recomandă introducerea unor modalități suplimentare și specifice menite să asigure o implicare adecvată a Parlamentului European și a Consiliului în procesul anual.

4. **Este articolul 311 din TFUE un temei juridic adecvat pentru stabilirea elementelor legate de NGEU, în special a celor legate de contractarea de împrumuturi de fonduri?**

71. După cum s-a menționat mai sus, propunerea DRP conține elemente noi referitoare la împrumuturile din cadrul NGEU.

În această parte se analizează dacă articolul 311 din TFUE este temeiul juridic adecvat pentru aceste elemente și, în special, pentru împuternicirea Comisiei de a contracta împrumuturi pe piețele de capital. Astfel cum se va arăta în continuare, această chestiune este relevantă și pentru definirea rolului specific atribuit în arhitectura generală Instrumentului de redresare (care se întemeiază pe articolul 122 din TFUE).

a) Cadrul juridic

72. Temeiul juridic supus analizei este articolul 311 al treilea paragraf din TFUE:

„Consiliul, hotărând în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială și după consultarea Parlamentului European, adoptă o decizie care prevede dispozițiile aplicabile sistemului de resurse proprii ale Uniunii. În acest cadru, se pot stabili categorii de resurse noi sau se poate abroga o categorie existentă. Această decizie intră în vigoare numai după aprobarea de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale.”
(sublinierea noastră)

73. Decizia privind resursele proprii este completată de măsuri de punere în aplicare privind sistemul de resurse proprii, în măsura în care acest lucru este prevăzut în Decizia privind resursele proprii (a se vedea articolul 311 al patrulea paragraf din TFUE⁴⁸), și de un act de stabilire a metodelor și a procedurii de punere la dispoziția Uniunii a resurselor proprii, un așa-numit „regulament privind punerea la dispoziție”⁴⁹, care este adoptat în temeiul articolului 322 alineatul (2) din TFUE, care prevede:

„Consiliul, hotărând la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European și a Curții de Conturi, stabilește metodele și procedura prin care veniturile bugetare prevăzute de regimul resurselor proprii ale Uniunii se pun la dispoziția Comisiei și definește măsurile care trebuie aplicate pentru a răspunde, dacă este cazul, necesităților trezoreriei.”
(sublinierea noastră)

⁴⁸ „Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu o procedură legislativă specială, stabilește măsurile de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii, în măsura în care decizia adoptată în temeiul celui de-al treilea paragraf [DRP] prevede acest lucru. Consiliul hotărăște după aprobarea Parlamentului European.”

⁴⁹ Actualul Regulament privind punerea la dispoziție este Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului din 26 mai 2014 privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii tradiționale și a resurselor proprii bazate pe TVA și pe VNB și privind măsurile pentru a răspunde necesităților trezoreriei (JO L 168, 7.6.2014, p. 39).

b) Analiza juridică

i) Observații preliminare

74. Conform jurisprudenței constante a Curții de Justiție (denumită în continuare „Curtea”), alegerea temeiului juridic pentru o măsură a Uniunii trebuie să se bazeze pe factori obiectivi care pot fi supuși controlului jurisdicțional, în special scopul și conținutul măsurii respective.⁵⁰
75. În plus, jurisprudența a stabilit că, dacă un act are un scop sau o componentă dublă și dacă unul dintre scopuri sau una dintre componente poate fi identificat(ă) ca fiind principal(ă) sau predominant(ă), iar celălalt (cealaltă) este doar incidental(ă), actul trebuie să fie întemeiat pe dispoziția din tratat care corespunde scopului principal sau componentei principale a actului. În mod excepțional, în cazul în care o măsură are mai multe obiective sau componente simultane, legate în mod indisolubil între ele, fără ca un obiectiv sau o componentă să fie secundar(ă) și indirect(ă) în raport cu celelalte, măsura trebuie fie bazată pe diferitele temeiuri juridice. Prevalarea de un dublu temei juridic nu este posibilă atunci când procedurile prevăzute pentru fiecare dintre temeiurile juridice sunt incompatibile unele cu altele.⁵¹

⁵⁰ A se vedea punctul 10 din Hotărârea din 11 iunie 1991, *Comisia/Consiliul (Dioxid de titan)*, C-300/89, EU:C:1991:244; punctul 68 din Hotărârea din 5 mai 2015, *Spania/Consiliul*, C-147/13, EU:C:2015:299 și jurisprudența citată.

⁵¹ A se vedea punctele 17-21 din hotărârile *Comisia/Consiliul* („Dioxid de titan”), citată mai sus; punctul 59 din *Spania/Consiliul*, citată mai sus; punctul 39 din Hotărârea din 11 septembrie 2003, *Comisia/Consiliul*, C-211/01, EU:C:2003:452; punctul 31 din Hotărârea din 19 septembrie 2002, *Huber*, C-336/00, EU:C:2002:509; punctul 55 din Hotărârea din 29 aprilie 2004, *Comisia/Consiliul*, C-338/01, EU:C:2004:253; punctele 46 și 47 din Hotărârea din 8 septembrie 2009, *Comisia/Parlamentul și Consiliul*, C-411/06, EU:C:2009:518; punctul 36 și următoarele din Hotărârea din 6 noiembrie 2008, *Parlamentul/Consiliul*, C-155/07, EU:C:2008:605.

76. Jurisprudența subliniază, de asemenea, că procedurile implicate în diferitele temeuri juridice sunt rezultatul alegerii făcute de autorii tratatelor⁵². În special, Curtea a evidențiat că: „Normele referitoare la modul în care instituțiile comunitare își adoptă deciziile sunt prevăzute în tratat și nu sunt nici la discreția statelor membre, nici la discreția instituțiilor în sine.”⁵³. Alegerea temeiului juridic nu poate astfel să fie determinată de criterii de conveniență politică pură legate de procedura specifică pe care o implică (de exemplu, în vederea utilizării regulii de vot în unanimitate în locul regulii votului cu majoritate calificată) sau să fie motivată de tipul de procedură națională pe care o presupune un anumit temei juridic.
77. Ar trebui formulate două comentarii preliminare suplimentare în ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 311 al treilea paragraf din TFUE.
- În primul rând, domeniul de aplicare al Deciziei privind resursele proprii trebuie să reglementeze măsurile legate de venituri. Acest lucru reiese în mod clar din formularea de la articolul 311 al treilea paragraf din TFUE, care se referă la „dispozițiile aplicabile sistemului de resurse proprii ale Uniunii” (sublinierea noastră).
 - În al doilea rând, articolul 311 al treilea paragraf din TFUE autorizează Consiliul să adopte o decizie asupra „sistemului de resurse proprii ale Uniunii”. Stabilirea sau abrogarea de categorii de resurse proprii, astfel cum se menționează în continuare în dispoziția respectivă, poate fi adoptată „în cadrul” dispozițiilor referitoare la sistemul de resurse proprii. Prin urmare, competența Consiliului în temeiul articolului 311 al treilea paragraf din TFUE nu se rezumă la stabilirea sau abrogarea unor categorii de resurse proprii, ci include competența de a adopta orice dispoziție referitoare la sistemul de resurse proprii, ceea ce constituie o noțiune mai largă. Aceasta este deja situația dispozițiilor prezentei decizii, care depășesc simpla stabilire a unor categorii de resurse proprii, abordând, de exemplu, aspecte precum reducerile, excedentul și principiul universalității.

⁵² A se vedea punctele 80-82 din Hotărârea din 19 iulie 2012, *Parlamentul European/Consiliul*, C-130/10, EU:C:2012:472.

⁵³ A se vedea punctul 38 din Hotărârea din 23 februarie 1988, *Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord/Consiliul*, C-68/86, EU:C:1988:85.

78. Mențiunile anterioare au consecințe imediate în ceea ce privește întrebarea dacă propunerea DRP poate conține dispoziții referitoare la rambursarea în viitor a împrumuturilor din cadrul NGEU. În primul rând, nu este necesar ca încasările din împrumuturi să fie încadrate într-o nouă categorie de resurse proprii pentru a se putea include astfel de dispoziții în propunerea DRP. În al doilea rând, încadrarea încasărilor din împrumuturi într-o nouă categorie de resurse proprii ar fi problematică din punct de vedere juridic, întrucât aceste încasări sunt venituri care nu prezintă caracter final și definitiv, ci generează o datorie în sarcina Uniunii. Natura lor juridică este astfel diferită de noțiunea de resurse proprii, care sunt datorate Uniunii în mod final și definitiv și care nu generează o datorie în sarcina Uniunii⁵⁴.
79. Așadar, întrebarea este dacă, în pofida faptului că încasările din împrumuturi nu constituie o categorie de resurse proprii, măsurile prevăzute în propunerea DRP care se referă la viitoarea rambursare a acestora se încadrează în noțiunea de „[sistem] *de resurse proprii ale Uniunii*”, astfel cum este menționat la articolul 311 al treilea paragraf din TFUE. Trebuie să se răspundă la această întrebare ținând seama de scopul și conținutul măsurilor respective.

ii) Conținutul și scopul măsurilor privind rambursarea împrumuturilor prevăzute în propunerea DRP

80. În ceea ce privește conținutul dispozițiilor respective, propunerea DRP pune bazele operațiunilor de contractare de împrumuturi în cadrul NGEU, după cum urmează:
- stabilește principiul conform căruia Uniunea nu poate contracta împrumuturi de pe piețe pentru finanțarea cheltuielilor operaționale (a se vedea articolul 3a din propunerea DRP);
 - prin derogare de la acest principiu, împuternicește în mod excepțional Comisia să împrumute fonduri în valoare de 750 de miliarde EUR de pe piețe de capital în numele Uniunii „*cu scopul unic de a aborda consecințele crizei provocate de pandemia de COVID-19*” și să stabilească repartizarea între împrumuturi și, respectiv, cheltuieli [a se vedea articolul 3b alineatul (1) literele (a) și (b)];

⁵⁴ A se vedea, de asemenea, nota de subsol 39 de mai sus. În conformitate cu jurisprudența constantă, obligația statelor membre de a pune resurse proprii la dispoziția Uniunii decurge direct din cadrul privind resursele proprii și nu necesită acte suplimentare; a se vedea punctele 30-32 și 35 din Hotărârea din 21 iunie 2007, *Republica Finlanda/Comisia*, C-163/06 P, EU:C:2007:371.

- stabilește un compartiment alocat, printr-o majorare extraordinară și temporară a plafoanelor resurselor proprii, pentru a acoperi datoriile care rezultă din împrumuturi (a se vedea articolul 3c);
- prevede modalități suplimentare de rambursare a împrumuturilor, în special perioada de rambursare [a se vedea articolul 3b alineatul (2) și articolul 3c], și un plafon privind rambursările anuale maxime [a se vedea articolul 3b alineatul (2)⁵⁵] și autorizează Comisia să ia măsurile necesare pentru operațiunile de împrumut [a se vedea articolul 3b alineatul (3)];
- în final, include o dispoziție privind lichiditățile, care se referă la dispozițiile aplicabile din Regulamentul privind punerea la dispoziție [a se vedea articolul 6 alineatul (4)].

81. Scopul dispozițiilor propuse și contextul specific sunt detaliate în expunerea de motive care însoțește propunerea DRP și sunt definite în continuare în considerente.
82. În mod concret, expunerea de motive face trimitere la articolul 310 alineatul (4) și articolul 323 din TFUE⁵⁶ și precizează că „[p]entru a asigura respectarea acestor dispoziții în orice an dat și în orice circumstanțe, este necesar ca statele membre să aloce Uniunii resursele necesare pentru a-și acoperi obligațiile financiare și datoriile contingente care decurg din această împuternicire excepțională și temporară de a împrumuta fonduri”.
83. Considerentul 13d prevede că includerea în propunerea DRP a împuternicirii Comisiei de a împrumuta fonduri de pe piețe este strâns legată de majorarea plafonului resurselor proprii și „în ultimă instanță, de funcționarea sistemului de resurse proprii ale Uniunii”. În plus, acesta specifică faptul că, având în vedere caracterul fără precedent al operațiunii este necesar să existe „certitudine” în ceea ce privește volumul global al datoriei Uniunii și caracteristicile esențiale ale rambursării acesteia și să se urmeze o strategie de împrumut unic.

⁵⁵ Comisia a clarificat faptul că plafonul de 7,5 % pentru rambursările anuale se aplică numai sumelor datorate pentru împrumuturile utilizate pentru finanțarea cheltuielilor, excluzând astfel componenta de împrumut. Acest lucru trebuie să fie reflectat mai bine la articolul 3b alineatul (2) al doilea paragraf care, în prezent, face trimitere la dispoziția care indică suma totală de 750 de miliarde EUR.

⁵⁶ Citat la punctul 14 de mai sus.

84. În aceeași ordine de idei, considerentul 13f explică în continuare logica includerii elementelor în propunerea DRP, după cum urmează: „*Rambursarea fondurilor împrumutate [...] ar trebui finanțat[ă] din bugetul Uniunii. Fondurile împrumutate care sunt acordate ca împrumuturi statelor membre ar trebui să fie rambursate cu sumele primite de la statele membre beneficiare. Este necesar să se aloce și să se pună la dispoziția Uniunii resursele necesare pentru ca aceasta să fie în măsură să își acopere, în orice an dat și în orice circumstanțe, toate obligațiile financiare și datoriile contingente care decurg din împuternicirea excepțională și temporară de a împrumuta fonduri, în conformitate cu articolul 310 alineatul (4) din TFUE și cu articolul 323 din TFUE.*”
85. Având în vedere cele de mai sus, este posibil să se concluzioneze că scopul modificărilor specifice aduse propunerii DRP este de a asigura, în orice moment dat, capacitatea Uniunii de a rambursa datoria care decurge din valoarea excepțional de mare a împrumuturilor, inclusiv datoriile contingente care decurg din componenta de împrumut. Cu alte cuvinte, scopul dispozițiilor referitoare la împrumuturi și la rambursarea acestora este legat de crearea în propunerea DRP a spațiului necesar pentru rambursări și, în ultimă instanță, de buna funcționare a compartimentului de resurse proprii prevăzut în acest scop. Necesitatea unor garanții solide în acest sens a fost subliniată mai sus ca o măsură de salvagardare necesară pentru asigurarea solidității juridice a arhitecturii propuse a NGEU.
86. Acum, trebuie să se examineze măsura în care conținutul dispozițiilor care se referă la împrumuturi și la rambursarea lor viitoare transpune în mod corespunzător aceste obiective.
87. Acest lucru este valabil pentru majorarea temporară a plafonului resurselor proprii, ca dispoziție esențială pentru garantarea capacității de rambursare a Uniunii, dar și pentru elementele esențiale ale strategiei de rambursare și de împrumut care fac parte integrantă din creșterea plafonului. Aceste modalități reflectă condițiile în care statele membre convin să pună la dispoziție resursele proprii necesare. Așadar, dispozițiile care reglementează măsura în care statele membre convin să pună la dispoziție fonduri pentru operațiunile specifice de împrumut și condițiile aferente acestora intră direct sub incidența articolului 311 din TFUE ca fiind „dispozițiile aplicabile sistemului de resurse proprii ale Uniunii”. În plus, aceste elemente sunt legate în mod direct de principiul disciplinei bugetare astfel cum este consacrat la articolul 310 alineatul (4) din TFUE, în temeiul căruia trebuie să se ofere „garanția” că finanțarea cheltuielilor poate fi asigurată în limitele resurselor proprii ale Uniunii.

88. Indicarea utilizării finale a împrumuturilor [mai exact cu scopul unic de a aborda consecințele crizei provocate de COVID-19, articolul 3b alineatul (1)] și interdicția generală de a contracta împrumuturi pentru a finanța cheltuieli operaționale obișnuite (articolul 3a) nu sunt direct relevante pentru capacitatea de rambursare a Uniunii și pot să apară ca fiind legate cu precădere de cheltuieli, în schimb contribuie la definirea limitelor și condițiilor finale de punere la dispoziție a finanțării și, prin urmare, pot fi considerate ca accesorii ale structurii generale în sensul jurisprudenței menționate la punctul 75 de mai sus, care recunoaște posibilitatea de a include componente care au un caracter accesoriu în raport cu cele întemeiate pe legislația „primară”.
89. Totuși, pentru două dispoziții din propunerea DRP se cuvine o analiză mai atentă, și anume autorizarea Comisiei de a împrumuta fonduri de pe piețe [articolul 3b alineatul (1) litera (a)] și măsurile de gestionare a numerarului [articolul 6 alineatul (4)].

Includerea autorizării de a împrumuta fonduri în propunerea DRP

90. Articolul 3b alineatul (1) litera (a) din propunerea DRP autorizează Comisia să împrumute fonduri de pe piețele de capital în numele Uniunii.
91. Includerea acestei dispoziții în DRP constituie o îndepărtare de la practica anterioară conform căreia dispozițiile care autorizează Comisia să împrumute fonduri de pe piețe erau introduse în actele juridice bazate pe temeiul juridic al politicii, acesta din urmă constituind necesarul „*act al Uniunii având forță juridică obligatorie, care conferă un temei juridic acțiunii Uniunii*” în sensul articolului 310 alineatul (3) din TFUE⁵⁷. Acesta este cunoscut drept un „act de bază” în terminologia bugetară [a se vedea articolul 2 punctul 4 din RF].

⁵⁷ A se vedea, de exemplu, diferitele instrumente create de-a lungul timpului pentru a ajuta statele membre care se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește balanța de plăți. Articolul 122 din TFUE a fost deja utilizat de mai multe ori în trecut pentru furnizarea de diferite tipuri de asistență statelor membre în cazul unor evenimente care au dus la dificultăți mari la nivelul situației lor economice: este în special cazul Regulamentului MESF [menționat în nota de subsol 16 de mai sus], care a fost întemeiat pe articolul 122 alineatul (2)], al Regulamentului privind Instrumentul de sprijin de urgență [Regulamentul (UE) 2016/369 al Consiliului privind furnizarea sprijinului de urgență pe teritoriul Uniunii], care a fost activat recent pentru măsuri legate de criza provocată de COVID-19 și care a fost întemeiat pe articolul 122 alineatul (1), precum și al Instrumentului SURE (menționat în nota de subsol 19 de mai sus), întemeiat pe articolul 122 alineatele (1) și 2 din TFUE.

92. Așadar, în cazul de față, ar fi fost posibil din punct de vedere juridic și în concordanță cu RF ca autorizarea Comisiei de a împrumuta fonduri de pe piețele de capital să fie inclusă în Instrumentul de redresare, care este întemeiat pe articolul 122 din TFUE.
93. Totuși, practica nu este suficientă în sine pentru a fundamenta legalitatea unui act⁵⁸ și, implicit, nu poate fi considerată a fi expresia a ceea ce se impune din punct de vedere juridic.
94. Prin urmare, este necesar să se examineze dacă includerea autorizării în propunerea DRP poate fi considerată ca aparținând „sistemului de resurse proprii ale Uniunii”, astfel cum este prevăzut la articolul 311 al treilea paragraf din TFUE, sau poate fi introdusă ca element auxiliar al acestuia.
95. Considerentul 13d din propunerea DRP, care este menționat la punctul 83 de mai sus, justifică includerea autorizării Comisiei în propunerea DRP prin faptul că precizează că aceasta este strâns legată de instituirea noului compartiment și, în ultimă instanță, de funcționarea sistemului de resurse proprii. Prin urmare, autorizarea este concepută ca fiind strâns legată de majorarea specifică a plafonului resurselor proprii și, în cele din urmă, de capacitatea Uniunii de a-și rambursa datoria. În acest sens, trebuie recunoscut faptul că „împrumuturile pentru cheltuieli”, din cauza faptului că generează datorie care trebuie acoperită din resurse proprii viitoare, implică un element important al veniturilor. Tocmai această împrejurare, în combinație cu suma substanțială în cauză și cu necesitatea de a asigura capacitatea Uniunii de a rambursa datoria, justifică prevederea compartimentului specific în propunerea DRP, o caracteristică ce nu este specifică niciuneia dintre operațiunile de împrumut existente.
96. Pe de altă parte, deși compartimentul specific, precum și modalitățile specifice de rambursare și quantumul maxim sunt toate legate în mod direct de condițiile în care statele membre se angajează să ramburseze datoriile rezultate din împrumuturi, nu se poate afirma același lucru despre autorizare. Autorizarea este mai degrabă un element legat de o acțiune specifică și de cheltuielile aferente. Prin urmare, aceasta ar putea fi considerată ca fiind relativ străină „sistemului de resurse proprii” în sensul articolului 311 din TFUE.

⁵⁸ A se vedea punctul 60 din Hotărârea din 6 mai 2008, *Parlamentul European/Consiliul*, C-133/06, EU:C:2008:257.

97. Totuși, jurisprudența menționată la punctul 75 de mai sus recunoaște posibilitatea de a include într-un instrument juridic componente care au un caracter accesoriu în raport cu componenta principală a instrumentului și cu temeiul juridic „primar” al acestuia. Aceasta presupune că astfel de componente sunt secundare și indirecte în raport cu cel preponderent.
98. În cazul de față, autorizarea de a contracta împrumuturi poate fi considerată în mod legitim ca fiind o componentă accesorie a propunerii DRP, deoarece, fără a face parte în mod direct din sistemul de resurse proprii, o astfel de autorizare reprezintă o parte logică și necesară a arhitecturii specifice și inovatoare prevăzute pentru finanțarea NGEU⁵⁹.

Ar trebui să se clarifice faptul că, în arhitectura propusă, chiar dacă propunerea DRP conține autorizarea Comisiei de a contracta împrumuturi de pe piață, Instrumentul de redresare care urmează să fie adoptat în temeiul articolului 122 din TFUE este cel care ar constitui temeiul juridic al acțiunii Uniunii în sensul articolului 310 alineatul (3) din TFUE, definind domeniul său de aplicare, precum și perioada de punere în aplicare. Prin urmare, acesta ar constitui „actul de bază” pentru execuția cheltuielilor. Acest lucru ar presupune anumite adaptări ale propunerii privind Instrumentul de redresare, în temeiul articolului 122 din TFUE, pentru a asigura consecvența acesteia cu RF. Aceste adaptări rezultă din faptul că, deși articolul 21 alineatul (5) din RF prevede că un act de bază poate dispune alocarea veniturilor pe care le prevede pentru anumite cheltuieli (ca venituri externe), propunerea privind Instrumentul de redresare nu prevede, în sine, veniturile⁶⁰.

⁵⁹ O astfel de concluzie, care este bazată pe specificul NGEU, nu poate fi preluată ca atare în cazul operațiunilor de împrumut „obișnuite” viitoare.

⁶⁰ Prin urmare, Serviciul juridic al Consiliului nu poate fi de acord cu analiza cuprinsă în documentul de întrebări și răspunsuri al Comisiei publicat pe site-ul acesteia în ceea ce privește structura juridică a NGEU: „Decizia privind resursele proprii este un act care stabilește veniturile Uniunii, și anume resursele proprii. Cum poate aceasta să constituie temeiul juridic al cheltuielilor (rambursarea fondurilor împrumutate)? Articolul 310 alineatul (3) din TFUE prevede următoarele: «Execuția cheltuielilor înscrise în buget necesită adoptarea în prealabil a unui act al Uniunii având forță juridică obligatorie, care conferă un temei juridic acțiunii Uniunii și execuției cheltuielii corespunzătoare, în conformitate cu regulamentul [financiar]». Decizia privind resursele proprii este un «act al Uniunii cu forță juridică obligatorie», astfel cum este definit la articolul 2 punctul 4 din Regulamentul financiar. Atât timp cât poate autoriza în mod valabil contractarea de împrumuturi și rambursarea acestora (a se vedea întrebarea anterioară), consecința necesară este aceea că Decizia privind resursele proprii va constitui un act de bază pentru cheltuielile legate în mod intrinsec de contractarea de împrumuturi, și anume ratele împrumuturilor. Prin urmare, acest aspect face parte din «sistemul de resurse proprii ale Uniunii» [articolul 311 alineatul (3) din TFUE].” Documentul poate fi accesat prin următorul link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/qanda_20_1024.

Având în vedere caracterul cu precădere tehnic al acestor implicații, Serviciul juridic al Consiliului propune abordarea acestora în cursul discuțiilor din cadrul grupului de pregătire relevant.

Includerea măsurilor de gestionare a numerarului în propunerea DRP [articolul 6 alineatul (4)]⁶¹

99. Articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP cuprinde măsuri de asigurare a disponibilității numerarului pentru a onora datoriile Uniunii care decurg din împrumuturile acordate în contextul NGEU.

Chiar dacă astfel de măsuri sunt legate de venituri și, prin urmare, aparțin noțiunii de „[sistem] de resurse proprii”, întrebarea este dacă o astfel de dispoziție poate fi introdusă în propunerea DRP sau dacă ar trebui inclusă mai degrabă în Regulamentul privind punerea la dispoziție, pentru care însă nu a fost prezentată oficial nicio propunere de modificare⁶².

100. Regulamentul privind punerea la dispoziție este întemeiat pe articolul 322 alineatul (2) din TFUE, care se referă în mod explicit la „măsurile care trebuie aplicate pentru a răspunde, dacă este cazul, necesităților trezoreriei”. Întrucât articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP prevede o măsură care vizează îndeplinirea cerințelor în ceea ce privește numerarul, nu există nicio îndoială cu privire la posibilitatea de a include o astfel de dispoziție în Regulamentul privind punerea la dispoziție, așa cum se arată și prin trimiterea din articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP la Regulamentul privind punerea la dispoziție, care conține deja, la articolul 14, dispoziții privind măsurile de gestionare a numerarului.

⁶¹ În continuare, în partea 5, se examinează conținutul articolului 6 alineatul (4) și dacă acesta ar putea implica angajarea răspunderii în solidar.

⁶² Citat la punctul 73 și în nota de subsol 49 de mai sus. Comisia a prezentat un regulament separat prin care să se reglementeze punerea la dispoziție a noilor resurse proprii propuse, precum și o propunere de modificare a Regulamentului (CEE, Euratom) nr. 1553/89 privind regimul unitar definitiv de colectare a resurselor proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată, ambele propuneri fiind întemeiate pe articolul 322 alineatul (2) din TFUE.

101. Întrebarea este însă dacă această constatare *per se* exclude posibilitatea de a include articolul 6 alineatul (4) în Propunerea DRP. Serviciul juridic al Consiliului a emis deja un aviz care explică particularitățile cadrului resurselor proprii, care constă în mai multe niveluri, Decizia privind resursele proprii situându-se în vârful piramidei. Decizia privind resursele proprii include dispozițiile care sunt considerate cu precădere esențiale pentru funcționarea cadrului resurselor proprii, iar legiuitorul dispune de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește elementele esențiale de inclus în Decizia privind resursele proprii, cu condiția ca acest lucru să nu conducă la golirea de conținut a celorlalte acte care fac parte din cadrul resurselor proprii⁶³.
102. Prin urmare, legiuitorul are libertatea de a considera că articolul 6 alineatul (4), având în vedere amploarea împrumutului și consecințele sale în ceea ce privește rambursarea, ține mai degrabă de propunerea DRP decât de Regulamentul privind punerea la dispoziție, atât timp cât se urmărește consecvența cu articolul 14 din Regulamentul privind punerea la dispoziție, care acoperă deja, cel puțin parțial, situația juridică despre care se presupune a fi reglementată de articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP. O astfel de includere în propunerea DRP ar fi justificată, de asemenea, prin legătura directă cu celelalte elemente privind rambursarea. În cele din urmă, atât actuala DRP, cât și propunerea Comisiei din anul 2018 privind DRP conțin deja un număr limitat de dispoziții privind punerea la dispoziție a resurselor proprii.

c) **Concluzii intermediare**

103. Având în vedere cele menționate anterior, Serviciul juridic al Consiliului consideră că:
- articolul 311 din TFUE constituie un temei juridic adecvat pentru noile elemente introduse în propunerea DRP pentru a reglementa rambursarea împrumuturilor prevăzute de NGEU;

⁶³ Avizul Serviciului juridic al Consiliului din documentul 6198/12, punctul 10: „*se va reaminti, pe de altă parte, că legiuitorul dispune de o marjă largă de apreciere pentru a stabili ce reprezintă un element esențial de inclus în DRP și, prin urmare, nu este obligat să urmeze arhitectura juridică propusă în toate detaliile sale specifice. Însă, chiar dacă teoretic toate dispozițiile, atât cele esențiale, cât și cele neesențiale, ar putea fi incluse în DRP, trebuie să se țină cont, de asemenea, de efectul util al articolului 311 alineatul (4) și al articolului 322 alineatul (2) din TFUE, în măsura în care aceste două temeuri juridice indică intenția părților contractante, care este confirmată în lucrările pregătitoare ale tratatului, de a lăsa în sarcina legiuitorului decidera unei serii de probleme, însă cu cerințe procedurale diferite de cele ale Deciziei privind resursele proprii.*” (traducere neoficială)

- autorizarea Comisiei de a împrumuta fonduri de pe piețele de capital poate fi considerată a fi accesorie în raport cu celelalte dispoziții din propunerea DRP;
- legiuitorul Uniunii are libertatea de a considera că articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP constituie un element esențial al sistemului de resurse proprii care ar trebui să fie inclus mai degrabă în propunerea DRP decât în Regulamentul privind punerea la dispoziție.

5. Dacă, în forma actuală, articolul 6 alineatul (4) din propunerea de decizie privind resursele proprii (DRP), care stabilește normele aplicabile în cazul neîndeplinirii obligațiilor de plată aferente unui împrumut sau al insuficienței creditelor bugetare, prin trimitere la Regulamentul privind punerea la dispoziție, ar putea implica angajarea răspunderii statelor membre în solidar

a) Cadrul juridic

104. În temeiul articolului 6 alineatul (4) din propunerea DRP, în cazul în care creditele autorizate înscrise în buget nu ar fi suficiente pentru ca Uniunea să își poată respecta obligațiile care decurg din împrumuturile menționate la articolul 3b, statele membre ar fi obligate să pună la dispoziția Comisiei resursele necesare în acest scop *„în conformitate cu regulamentele adoptate în temeiul articolului 322 alineatul (2) din TFUE, astfel cum este aplicabil la momentul respectiv, în aceleași condiții ca cele aplicabile în cazul neîndeplinirii obligațiilor de plată aferente unui împrumut contractat”* de către Uniune.

Această formulare de la articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP trebuie înțeleasă ca făcând trimitere la articolul 14 din actualul Regulament privind punerea la dispoziție, în special la alineatele (3) și (4) din acesta.

105. Articolul 14 din Regulamentul privind punerea la dispoziție face parte din capitolul IV

„Gestionarea lichidităților” și are următorul cuprins:

„1. Comisia dispune de sumele creditate în conturile menționate la articolul 9 alineatul (1) în măsura în care este nevoie să acopere necesarul de lichidități rezultat din execuția bugetului.

2. Atunci când necesarul de lichidități depășește activele din conturi, Comisia poate ridica sume mai mari decât totalul acestor lichidități, cu condiția ca în buget să fie disponibile credite în limita resurselor proprii prevăzute în buget. În acest caz, ea informează în prealabil statele membre cu privire la depășirile previzibile.

3. În cazul singular în care un beneficiar nu plătește un împrumut contractat sau garantat în conformitate cu regulamentele și deciziile adoptate de Consiliu sau de Parlamentul European și Consiliu, în condiții în care Comisia nu poate aplica alte măsuri prevăzute în dispozițiile financiare referitoare la aceste împrumuturi în perioada de timp necesară pentru a asigura respectarea obligațiilor legale ale Uniunii față de creditorii, se pot aplica provizoriu alineatele (2) și (4), independent de condițiile de la alineatul (2), cu scopul de a asigura serviciul datoriilor Uniunii.

4. Sub rezerva paragrafului al doilea, diferența dintre totalul activelor și necesarul de lichidități se distribuie între statele membre, pe cât posibil, proporțional cu venitul la buget estimat a fi obținut de la statele membre.

Atunci când își acoperă necesarul de lichidități, Comisia urmărește să reducă impactul obligației statelor membre de a credita sume ale dobânzilor negative, în conformitate cu articolul 9 alineatul (1) al treilea paragraf, prin retragerea cu prioritate din sumele creditate în conturile respective.”

106. Ca urmare a trimiterii la articolul 14 din Regulamentul privind punerea la dispoziție, în cazul în care Uniunea nu și-ar putea onora obligațiile față de creditorii săi, care decurg din împrumuturile menționate la articolul 3b din propunerea DRP, Comisia ar putea solicita fiecărui stat membru să pună la dispoziție lichidități care sunt necesare pentru a acoperi cerințele care constau în necesitatea rambursării principalului, dobânzii sau costurilor în cauză. Necesarul ar fi distribuit între statele membre pe o bază, în măsura posibilităților, proporțională. Astfel de măsuri privind lichiditățile sunt doar provizorii și nu pot conduce niciodată la situații de solicitare de lichidități peste plafoanele privind resursele proprii.

b) Analiza juridică

107. În cursul discuțiilor referitoare la propunerea DRP, s-a pus problema dacă, făcându-se trimitere la articolul 14 din Regulamentul privind punerea la dispoziție, articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP ar deschide calea către o „mutualizare a datoriilor” prin sistemul de resurse proprii, și anume dacă situația ar conduce la un sistem de răspundere în solidar a statelor membre în ceea ce privește datoria generată în scopul NGEU, în cadrul căruia fiecare stat membru ar putea fi obligat să pună la dispoziție lichiditățile care lipsesc, indiferent de proporția datoriilor sale față de Uniune în comparație cu cele ale celorlalte state membre.
108. Ar trebui subliniat faptul că, în cadrul sistemului de resurse proprii ale Uniunii, răspunderea financiară a fiecărui stat membru este individuală, nu în solidar. Sistemul de resurse proprii se bazează pe respectarea deplină a suveranității bugetare a statelor membre. Acesta este motivul pentru care autorii tratatelor au prevăzut că, în conformitate cu articolul 311 al treilea paragraf din TFUE, Decizia privind resursele proprii nu poate intra în vigoare decât după ce a fost aprobată de către fiecare stat membru în conformitate cu normele sale constituționale. Deși statele membre sunt obligate să își asume răspunderea financiară pe care au acceptat-o în momentul aprobării Deciziei privind resursele proprii, alte obligații financiare, suplimentare, care depășesc măsurile provizorii, pot fi impuse numai cu condiția ca Decizia privind resursele proprii să fie mai întâi modificată în consecință.

Prin urmare, sistemul de resurse proprii ale Uniunii este, în principiu, bazat pe sistemul proporționalității, în cadrul căruia contribuțiile fiecărui stat membru sunt stabilite pe o bază proporțională, în raport cu ratele contribuțiilor prevăzute chiar în Decizia privind resursele proprii (în mod concret așa-numitele contribuții bazate pe VNB), și în care contribuțiile statelor membre sunt previzibile și certe și nu pot fi modificate decât dacă se modifică Decizia privind resursele proprii.

109. Articolul 14 alineatele (3) și (4) din Regulamentul privind punerea la dispoziție nu implică așadar o mutualizare a datoriei, ci instituie mai degrabă un sistem de compensare provizorie între statele membre, în care fiecare stat membru rămâne responsabil în ultimă instanță pentru transferarea sumelor datorate în virtutea aplicării Deciziei privind resursele proprii.

Articolul 14 alineatele (3) și (4) din Regulamentul privind punerea la dispoziție prevede un mecanism de ultimă instanță care să se aplice în cazul în care un beneficiar nu plătește un împrumut contractat de Uniune atunci când „*Comisia nu poate aplica alte măsuri prevăzute în dispozițiile financiare referitoare la aceste împrumuturi în perioada de timp necesară pentru a asigura respectarea obligațiilor legale ale Uniunii față de creditorii*”. Accentul este pus pe plata la timp a datoriei Uniunii, întrucât există riscul ca înscrierea în buget a sumelor suplimentare necesare, care trebuie oricum realizată, să conducă la efectuarea cu întârziere a plăților de către Uniune. Obligația statelor membre de a pune la dispoziție, cu titlu provizoriu, lichiditățile care lipsesc se bazează pe sistemul proporționalității (*pro rata*).

Deși articolul 14 alineatul (3) din Regulamentul privind punerea la dispoziție ar permite, teoretic, ca, în cazul în care o astfel de alocare proporțională nu ar fi posibilă, împărțirea răspunderii între statele membre să conducă, în mod excepțional, la situația în care unele state membre să asigure o contribuție mai mare decât cea calculată proporțional, acest lucru nu poate fi considerat ca fiind o angajare a răspunderii în solidar, întrucât, în orice caz, punerea la dispoziție a lichidităților care lipsesc s-ar aplica numai cu titlu provizoriu, ca operațiune extrabugetară⁶⁴.

110. Totuși, articolul 14 alineatul (3) și alineatul (4) din Regulamentul privind punerea la dispoziție a fost conceput pentru a remedia situațiile de deficit de lichidități în cazul împrumuturilor în cazul în care i) sumele în cauză au fost până acum mult mai modeste decât împrumuturile avute în vedere în cadrul NGEU și în care ii) împrumuturile în cauză dau naștere doar unei datorii contingente.

În schimb, NGEU constituie o arhitectură foarte diferită: aceasta presupune sume mult mai mari pentru care există obligativitatea angajării răspunderii statelor membre în legătură cu o situație de „împrumuturi pentru cheltuieli”.

⁶⁴ Operațiunile legate de lichidități ar trebui să fie regularizate ulterior în bugetul anual al Uniunii (de regulă, prin intermediul unui buget rectificativ). Se înțelege, de asemenea, că vor fi luate măsuri de către Comisie pentru recuperarea datoriei de la debitorul care nu și-a îndeplinit obligațiile de plată, iar astfel de sume recuperate vor fi înscrise în buget ca venituri pentru buget.

111. Având în vedere comentariile formulate în cursul discuțiilor purtate până în prezent în ceea ce privește propunerea DRP, faptul că NGEU constituie o arhitectură atât de diferită și amploarea sumelor implicate ar putea constitui o indicație că aplicarea articolului 14 din Regulamentul privind punerea la dispoziție ar putea fi inadecvată în cazul de față. Acest lucru se datorează în special componentei „împrumuturi pentru cheltuieli”, mai ales în ceea ce privește situațiile excepționale în care compensațiile acordate în temeiul dispoziției respective ar putea duce la o redistribuire provizorie a sumelor pe o bază diferită de cea proporțională și care, în NGEU, ar putea implica solicitarea unei sume foarte mari de lichidități care lipsesc de la un număr limitat de state membre⁶⁵.
112. În plus, trimiterea generală de la articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP la dispozițiile privind gestionarea numerarului din Regulamentul privind punerea la dispoziție și natura dinamică a acestei trimiteri, mai exact, trimiterea la dispoziții în versiunea aplicabilă la momentul respectiv, care sunt astfel supuse eventualelor modificări viitoare și evoluțiilor legislative⁶⁶, este dificil de reconciliat cu ideea de stabilitate și predictibilitate, care stă la baza creării unui compartiment specific în propunerea DRP pentru a face față generării de datorii cu scadențe foarte lungi.
113. Pentru a ține cont de preocupările de mai sus, se recomandă ca propunerea DRP să conțină chiar ea o formulare adecvată specifică gestionării numerarului în legătură cu NGEU. Propunerea DRP ar putea stabili în mod clar principiul repartizării proporționale a lichidităților care lipsesc și principiul conform căruia răspunderea finală a fiecărui stat membru de a transfera resurse Uniunii este, în orice caz, limitată la suma pe care statul membru s-a angajat să o transfere Uniunii. Serviciul juridic al Consiliului este pregătit să propună o formulare adecvată pentru a aborda aceste aspecte.

⁶⁵ În același timp, ar trebui remarcat faptul că o insuficiență a resurselor în cadrul componentei „împrumuturi pentru cheltuieli” este probabil excepțională, deoarece rambursările sunt pe deplin previzibile și programabile având în vedere că Uniunea își asumă o datorie certă (spre deosebire de o datorie care ar fi doar contingentă). Comisia a făcut referire la cazul douăsprezecimilor provizorii, care s-ar putea să nu asigure creditele necesare.

⁶⁶ Se reamintește că Regulamentul privind punerea la dispoziție poate fi modificat de către Consiliu cu majoritate calificată.

c) **Concluzii intermediare**

114. Prin prisma celor de mai sus, se formulează următoarele concluzii:

- Sistemul de resurse proprii al Uniunii este, în principiu, bazat pe sistemul proporționalității, în cadrul căruia contribuțiile fiecărui stat membru sunt stabilite pe o bază proporțională, în raport cu ratele contribuțiilor prevăzute chiar în Decizia privind resursele proprii (în mod concret așa-numitele contribuții bazate pe VNB), și în care contribuțiile statelor membre sunt previzibile și certe și nu pot fi modificate decât dacă se modifică Decizia privind resursele proprii.
- Deși articolul 14 alineatele (3) și (4) din Regulamentul privind punerea la dispoziție, la a căror aplicare face trimitere articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP, nu implică o mutualizare a datoriei, ci constituie un sistem de compensare provizorie între statele membre în cazul în care un beneficiar nu își îndeplinește obligațiile de plată în cadrul unui împrumut contractat de Uniune, dispozițiile respective sunt concepute pentru situații diferite de „împrumuturile pentru cheltuieli” avute în vedere în cadrul NGEU, precum și diferite de amploarea deosebită și de natura specifică a operațiunilor asociate acestora din urmă. Pentru a aborda particularitățile și preocupările exprimate de către delegații, se recomandă modificarea textului propunerii DRP prin includerea unei formulări specifice gestionării numerarului în legătură cu NGEU.

B. DACĂ TEMEIUL JURIDIC ALES PENTRU INSTRUMENTUL DE REDRESARE (ARTICOLUL 122 DIN TFUE) ESTE ADECVAT

1. Observații preliminare

115. Instrumentul de redresare⁶⁷ alocă încasările obținute din împrumuturi de pe piețe în temeiul noii autorizări a Comisiei, prevăzută în propunerea DRP, către o serie de măsuri de redresare, definind domeniul de aplicare al acestora (articolele 2 și 3 din Instrumentul de redresare).

⁶⁷ Propunerea Comisiei de Regulament al Consiliului de instituire a unui instrument de redresare al Uniunii Europene pentru sprijinirea redresării în urma pandemiei de COVID-19 [COM (2020) 441 final], documentul ST 8141/20 INIT.

116. Instrumentul de redresare prevede, de asemenea, formele pe care trebuie să le ia sprijinul [sprijin nerambursabil, împrumuturi și provizioane pentru garanții, articolul 3 alineatul (2)] și stabilește norme specifice pentru execuția bugetară a instrumentului, inclusiv încadrarea încasărilor din împrumuturi ca venituri alocate externe [articolul 4 alineatul (1)].

Însă Instrumentul de redresare nu stabilește măsurile de redresare ca atare, ci prevede mai degrabă faptul că acestea sunt puse în aplicare în cadrul unor programe specifice pe care le finanțează Instrumentul de redresare [articolul 2 alineatul (2)]. Astfel, obiectivele finale ale Instrumentului de redresare sunt urmărite prin punerea în aplicare a unor programe autonome de cheltuieli și în conformitate cu particularitățile și normele lor specifice, astfel cum sunt stabilite în actele relevante ale Uniunii.

2. Cadrul juridic

117. Articolul 122 din TFUE are următorul conținut:

„(1) Fără a aduce atingere celorlalte proceduri prevăzute în tratate, Consiliul, la propunerea Comisiei, poate decide, în spiritul solidarității dintre statele membre, să adopte măsuri corespunzătoare situației economice, în special în cazul în care apar dificultăți grave în aprovizionarea cu anumite produse, în special în domeniul energiei.

(2) În cazul în care un stat membru se confruntă cu dificultăți sau este serios amenințat de dificultăți grave, datorită unor catastrofe naturale sau unor evenimente excepționale situate în afara controlului său, Consiliul, la propunerea Comisiei, poate acorda statului membru în cauză asistență financiară din partea Uniunii, în anumite condiții. Președintele Consiliului informează Parlamentul European cu privire la decizia adoptată.”

3. Analiza juridică

118. Conform jurisprudenței constante a Curții la care se face trimitere la punctul 74 de mai sus, alegerea temeiului juridic pentru un act al Uniunii trebuie să se bazeze pe factori obiectivi care pot fi supuși controlului jurisdicțional, în special scopul și conținutul actului respectiv.

119. Instrumentul de redresare nu specifică dacă temeiul său juridic este alineatul (1) sau alineatul (2) al articolului 122 din TFUE, nici dacă cele două alineate constituie concomitent temeiul juridic al propunerii.

Se observă faptul că articolul 122 alineatul (2) din TFUE prevede că, în anumite condiții, Consiliul poate acorda statelor membre asistență financiară din partea Uniunii. Cu toate acestea, Instrumentul de redresare nu acordă asistență financiară statelor membre. Acesta prevede modalități generale pentru utilizarea încasărilor obținute din împrumuturile contractate de Uniune în cadrul unei serii de programe ale Uniunii.

Serviciul juridic al Consiliului este așadar de părere că Instrumentul de redresare este întemeiat pe alineatul (1) al articolului 122 din TFUE, nu pe alineatul (2). Formularea utilizată la alineatul (2), în care se face referire la dificultățile sau evenimentele extraordinare care pot justifica utilizarea acestuia, ajută însă prin faptul că oferă o indicație cu privire la tipurile de circumstanțe excepționale pe care articolul 122 în ansamblu este conceput să le abordeze.

120. Articolul 122 alineatul (1) din TFUE autorizează Consiliul să adopte „*măsuri*[le] *corespunzătoare situației economice*” în „*spiritul solidarității*”, fără să specifice care sunt situațiile care se califică pentru recurgerea la dispoziția respectivă și nici forma, natura sau conținutul specific al măsurilor care pot fi adoptate în temeiul acesteia. Articolul 122 alineatul (1) din TFUE se referă, pur și simplu, „*în special*” la dificultăți grave în aprovizionarea cu anumite produse, mai ales în domeniul energiei, însă nu precizează în mod exhaustiv nici tipul situațiilor care pot conduce la dispoziția respectivă, nici măsurile specifice pe care Consiliul este autorizat să le adopte.

121. Având în vedere formularea sa generală, Consiliul dispune de o marjă largă de apreciere atunci când acționează în temeiul articolului 122 alineatul (1) din TFUE. Această marjă de apreciere trebuie să fie însă exercitată ținând seama de următorii parametri:

- În primul rând, recurgerea la articolul 122 alineatul (1) din TFUE presupune existența unei situații de urgență sau cu caracter excepțional⁶⁸ care să conducă la dificultăți grave⁶⁹ în situația economică a statelor membre și care nu pot fi abordate prin măsurile obișnuite ale Uniunii. Măsurile „corespunzătoare” la care face referire articolul 122 alineatul (1) din TFUE trebuie să fie proporționale cu gravitatea situației. În plus, astfel cum a fost confirmat de jurisprudență, măsurile adoptate în temeiul articolului 122 alineatul (1) din TFUE trebuie să fie temporare⁷⁰. Acesta nu poate fi utilizat cu scopul de a reglementa o chestiune în mod permanent sau de a înlocui finanțarea obișnuită a politicilor UE, întrucât acest lucru ar aduce atingere temeiurilor juridice de fond relevante prevăzute în tratate. Sintagma introductivă „*[f]ără a aduce atingere celorlalte proceduri prevăzute în tratate*” subliniază caracterul excepțional și temporar al măsurilor întemeiate pe articolul 122 alineatul (1) din TFUE, deoarece recurgerea la această dispoziție nu poate să submineze sau să eludeze recurgerea la un alt temei juridic prevăzut în tratate a fi utilizat „în mod normal”.
- În al doilea rând, articolul 122 alineatul (1) din TFUE face parte din titlul VIII capitolul 1 din TFUE, care se referă la politica economică. Prin urmare, măsurile întemeiate pe articolul 122 alineatul (1) din TFUE trebuie să fie de natură economică.

⁶⁸ Formularea articolului 122 alineatul (1) nu menționează în mod expres condiția urgenței, așa cum este cazul articolului 122 alineatul (2). Însă cele două paragrafe trebuie să fie interpretate împreună și pe baza scopului specific al articolului 122 în sistemul tratatelor: atât metoda contextuală, cât și cea sistemică de interpretare indică așadar „o logică a urgenței” care se aplică întregului articol.

⁶⁹ Articolul 122 alineatul (1) din TFUE menționează „*dificultăți grave în aprovizionarea cu anumite produse*”. Chiar dacă mențiunea prezintă caracter pur exemplificativ și nu este menită să limiteze tipurile de dificultăți care pot fi abordate de către articol, dispoziția stabilește într-adevăr un prag relevant („*dificultăți grave*”) care trebuie să fie atins pentru a justifica adoptarea de măsuri cu acest temei juridic și acordă astfel Consiliului o marjă de apreciere la adoptarea măsurilor. Se remarcă faptul că noțiunea de „*dificultăți grave*” este utilizată, de asemenea, pentru a defini condiția de recurgere la asistență financiară în temeiul articolului 122 alineatul (2).

⁷⁰ Aceste condiții au fost identificate de către Curte pentru recurgerea la articolul 103 din Tratatul CEE, care este predecesorul articolului 122 din TFUE. A se vedea punctele 13-17 din Hotărârea *Balkan Import*, citată anterior.

122. Trebuie să se examineze acum dacă, având în vedere criteriile de mai sus, scopul și conținutul Instrumentului de redresare se încadrează la articolul 122 alineatul (1) din TFUE. Această examinare trebuie să fie completată de o examinare subsecventă: întrucât obiectivele Instrumentului de redresare sunt urmărite prin intermediul punerii în aplicare a unor programe de cheltuieli autonome, trebuie să se evalueze, de asemenea, dacă particularitățile esențiale ale programelor respective reflectă în mod corespunzător cerințele pe care ar trebui să le respecte măsurile adoptate în temeiul articolului 122 din TFUE.

a) Examinarea instrumentului de redresare

i) Obiectivele instrumentului de redresare

123. Articolul 1 din Instrumentul de redresare prevede că obiectivul instrumentului este de „a *sprijini redresarea în urma pandemiei de COVID-19*”. Considerentele 1 și 2 din preambulul Instrumentului de redresare identifică pandemia de COVID-19 ca fiind sursa unei situații economice excepționale. Pentru a face față acestei situații excepționale, considerentul 4 stabilește obiectivele Instrumentului de redresare, mai exact acelea de a institui un program excepțional de sprijin economic și social, în spiritul solidarității între statele membre și, în special, pentru cele care au fost deosebit de afectate, precum și de a stimula un program excepțional și coordonat de sprijin economic și social. Considerentul 6 subliniază în continuare faptul că sprijinul din cadrul Instrumentului de redresare ar trebui să fie pus la dispoziție numai pentru a combate consecințele pandemiei de COVID-19 sau pentru nevoile imediate de fonduri necesare în scopul de a evita reapariția acestei pandemii.

124. Obiectivele propunerii, astfel cum sunt descrise mai sus, corespund întocmai celor de la articolul 122 alineatul (1) din TFUE, și anume abordarea, în spiritul solidarității, a situațiilor excepționale, în special dacă apar dificultăți grave.

ii) Conținutul Instrumentului de redresare

125. Următoarea întrebare care trebuie abordată este dacă obiectivele declarate ale Instrumentului de redresare sunt transpuse în mod corespunzător în conținutul său. Astfel cum s-a clarificat mai sus, un astfel de conținut trebuie să cuprindă măsuri cu caracter excepțional, temporar și de natură economică.

Caracterul excepțional al măsurilor

126. Stabilirea caracterului excepțional al măsurilor presupune mai întâi o examinare a întrebării dacă acestea sunt legate de situația provocată de pandemia de COVID-19. Cu alte cuvinte, cerința caracterului excepțional implică faptul că domeniul de aplicare al Instrumentului de redresare trebuie să se limiteze la măsurile menite să abordeze consecințele pandemiei de COVID-19.
127. Articolul 2 din propunere, care se referă la domeniul de aplicare al Instrumentului de redresare, stipulează faptul că sprijină redresarea în cadrul Uniunii în urma pandemiei de COVID-19, pentru care prevede „*în special*” o serie de măsuri pentru a aborda consecințele negative ale acesteia [articolul 2 alineatul (1) literele (a)-(i), precum și articolul 2 alineatul (1) al doilea paragraf din propunere]:
- a) măsuri care vizează reacționarea la impactul imediat al crizei asupra ocupării forței de muncă, a sectoarelor de sănătate și a operatorilor economici [măsurile prevăzute la literele (a), (c), (d) și (i)]⁷¹;
 - b) măsuri de sprijinire a relansării economiilor statelor membre, în special prin sprijinirea reformelor și a investițiilor și a obiectivului tranziției juste către o economie neutră din punct de vedere climatic [măsurile prevăzute la literele (b) și (h)]⁷²;
 - c) măsuri care consolidează pregătirea Uniunii pentru a face față crizelor sanitare viitoare [literele (e), (f) și (g)]⁷³;
 - d) măsuri care acordă sprijin țărilor terțe afectate de criza provocată de COVID-19 [articolul 2 alineatul (1) al doilea paragraf]⁷⁴.
128. Serviciul juridic al Consiliului consideră că prima categorie de măsuri de la litera a) de mai sus este legată în mod clar de pandemia de COVID-19.

⁷¹ De pus în aplicare prin intermediul REACT UE, al Instrumentului de sprijin pentru solvabilitate și al Mecanismului de investiții strategice.

⁷² De pus în aplicare prin intermediul Mecanismului de redresare și reziliență și al unor resurse suplimentare pentru Fondul pentru o tranziție justă.

⁷³ De pus în aplicare prin intermediul EU4Health și al resurselor suplimentare pentru Orizont 2020 și RescEU.

⁷⁴ De pus în aplicare prin intermediul resurselor suplimentare pentru ajutor umanitar și IVCDI.

129. A doua categorie de măsuri [litera b)] este justificată, în cadrul propunerii, de faptul că impactul crizei provocate de pandemia de COVID-19 asupra economiilor naționale este diferit și că aceasta amplifică diferențele preexistente la nivelul capacității fiscale a statelor membre de a-și sprijini redresarea: fără o abordare unificată a redresării, această situație ar conduce economiile naționale în direcții divergentă care ar pune în pericol, în cele din urmă, piața unică, precum și coeziunea socială și teritorială a Uniunii (considerentele 3 și 4).

Deși nu este de competența Serviciului juridic al Consiliului să evalueze fondul raționamentului economic care stă la baza celei de a doua categorii de măsuri, este rezonabil să se concluzioneze, având în vedere marja largă de apreciere de care dispune Consiliul în temeiul articolului 122 din TFUE, că sprijinul destinat relansării economiilor statelor membre care au fost grav afectate de măsurile de izolare pentru încetinirea răspândirii virusului prin susținerea reformelor structurale și a investițiilor care vizează restabilirea solidității economice a statelor membre deosebit de afectate de criza provocată de COVID-19 face parte, într-adevăr, din logica generală a caracterului excepțional de la articolul 122 din TFUE.

130. Două tipuri de măsuri, cele legate de pregătirea pentru crize viitoare [alineatul (128) litera (c)] și cele care oferă sprijin țărilor terțe [litera (d)], merită, de asemenea, o atenție deosebită.
131. În ceea ce privește includerea în domeniul de aplicare al Instrumentului de redresare a măsurilor menite să consolideze pregătirea pentru crize viitoare [articolul 2 alineatul (1) literele (e)-(g)], trebuie clarificat faptul că, în principiu, articolul 122 alineatul (1) din TFUE prevede acțiuni „reactive”, în sensul că permite să se adopte o atitudine de răspuns la dificultățile existente, însă nu sprijină acțiunile preventive de evitare a unei crize viitoare ipotetice, pentru care sunt disponibile alte temeiuri juridice (și forme obișnuite de finanțare).

132. Totodată însă, pandemia de COVID-19 continuă să se răspândească, iar în acest moment nu se pot face previziuni cu privire la evoluția sa viitoare (de exemplu, alte valuri posibile). Dacă nu sunt abordate, dificultățile întâmpinate la începutul crizei în anumite domenii (de exemplu, autonomia insuficientă a lanțurilor de aprovizionare din Uniune; nivelul insuficient de pregătire a sectorului de sănătate în tratarea bolilor infecțioase; lipsa consumabilelor medicale, a medicamentelor, a cercetării etc.) ar putea submina și mai mult situația economică în cazul recrudescenței pandemiei. Prin urmare, se poate considera că măsurile de pregătire sunt adecvate pentru a aborda situația creată de criza provocată de COVID-19, însă cu condiția ca măsurile de pregătire să fie în mod clar legate de dificultățile întâmpinate în timpul crizei.
133. Includerea formelor de sprijin pentru țări terțe printre măsurile sprijinite de Instrumentul de redresare dă naștere, de asemenea, unor preocupări [articolul 2 alineatul (1) al doilea paragraf]. Potrivit propunerii, acest sprijin direct ar fi justificat prin prisma importanței relațiilor economice cu țările terțe și a beneficiilor pe care sprijinul le-ar aduce Uniunii prin consolidarea relațiilor comerciale și economice care au avut de suferit de pe urma crizei (considerentul 7). Acest obiectiv este reflectat în cuprinsul articolului 2 alineatul (1) al doilea paragraf din propunere, conform căruia „[i]nstrumentul oferă, de asemenea, sprijin în caz de criză țărilor partenere pentru restabilirea și consolidarea relațiilor lor comerciale și economice cu Uniunea și pentru consolidarea rezilienței acestora”.
134. În această privință, trebuie subliniat faptul că baza competenței prevăzute la articolul 122 alineatul (1) din TFUE o constituie spiritul specific al solidarității care există între statele membre⁷⁵ și care justifică luarea de măsuri excepționale atunci când statele membre se confruntă cu situații de dificultăți economice grave. Situația țărilor terțe în această privință este fundamental diferită.

⁷⁵ Tribunalul a precizat că „spiritul de solidaritate dintre statele membre care trebuie să guverneze adoptarea de către Consiliu a măsurilor corespunzătoare situației economice în sensul articolului 122 alineatul (1) TFUE sugerează că aceste măsuri sunt întemeiate pe asistența dintre statele membre”, punctul 42 din Hotărârea din 30 septembrie 2015, *Anagnostakis/Comisia*, T-450/12, EU:T:2015:739. Această constatare a fost confirmată de către Curtea de Justiție în recurs, punctul 71 din Hotărârea din 12 septembrie 2017, C-589/15 P, EU:C:2017:663.

Astfel, deși dificultățile pe care le întâmpină un stat membru prin prisma interdependenței pe care ar putea să o aibă cu economiile țărilor terțe sunt relevante pentru activarea articolului 122 din TFUE⁷⁶, acestea nu pot justifica acordarea de asistență directă țărilor terțe pentru măsuri menite să sprijine reziliența acestora în măsura în care aceste măsuri nu au consecințe directe asupra economiilor statelor membre. Această calificare ar trebui să apară în dispoziție, iar justificarea ar trebui să fie detaliată mai mult sau domeniul de aplicare să fie redus la țările terțe care au o relevanță deosebită.

135. Caracterul excepțional al măsurilor necesită, de asemenea, o analiză a caracterului adecvat al acestora pentru situația economică pe care intenționează să o abordeze. În acest sens, articolul 3 din propunere stabilește finanțarea globală a Instrumentului de redresare (750 de miliarde EUR), precum și repartizarea acestei sume sub formă de sprijin nerambursabil, împrumuturi și garanții, inclusiv alocarea pentru programe individuale. În timpul discuțiilor din cadrul Coreperului și al grupurilor de pregătire relevante, diverse delegații au ridicat problema necesității și a proporționalității volumului global și a alocărilor specifice de resurse.
136. Astfel cum s-a clarificat mai sus, Consiliul dispune de o marjă de apreciere largă atunci când decide cu privire la conținutul măsurilor în temeiul articolului 122 alineatul (1) din TFUE. În acest caz concret, marja largă de apreciere poate fi exercitată prin prisma evaluării detaliate a nevoilor de redresare generate de criza provocată de pandemia de COVID-19, pe care Comisia a prezentat-o în sprijinul NGEU⁷⁷. Pe această bază, cifrele propuse de către Comisie nu par a fi disproporționate față de caracterul fără precedent al crizei și de amploarea extraordinară a consecințelor acesteia, astfel cum sunt prezentate în evaluarea efectuată de către Comisie. Se reamintește, de asemenea, că cifrele propuse corespund valorilor maxime posibile și că cheltuielile efective vor depinde de depunerea unor cereri de sprijin care să fie acceptate în cadrul programelor specifice ale UE, ceea ce garantează faptul că resursele vor fi utilizate numai dacă sunt îndeplinite criteriile de eligibilitate relevante.

⁷⁶ De fapt, primele cazuri de aplicare a articolului 122 din TFUE s-au referit la situații de dificultate cu care s-au confruntat statele membre în balanța lor de plăți ca urmare a expunerii schimburilor comerciale internaționale sau a șocurilor externe în aprovizionarea cu produse, în special petrol.

⁷⁷ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei: „Identifying Europe’s recovery needs” (Identificarea nevoilor de redresare ale Europei), documentul ST 8136/20 ADD 1 REV1.

Caracterul temporar al măsurilor

137. Astfel cum a fost clarificat mai sus în prezentul aviz, măsurile adoptate în temeiul articolului 122 alineatul (1) din TFUE trebuie să fie temporare. Acestea nu pot deveni o acțiune permanentă a UE.
138. Deși nu face obiectul unei clauze explicite de încetare a efectelor⁷⁸, Instrumentul de redresare prezintă o serie de caracteristici care permit să se concluzioneze că acesta are un caracter temporar, în special:
- caracterul unic al arhitecturii bugetare, care rezultă din alocarea de resurse mobilizate sub formă de sprijin nerambursabil ca venituri alocate externe [articolul 4 alineatul (1) din Instrumentul de redresare];
 - normele privind execuția bugetară a Instrumentului de redresare prevăd un sistem de termene pentru încheierea angajamentelor juridice legate de resursele mobilizate în cadrul Instrumentului de redresare. Aceste termene limitează în timp disponibilitatea sprijinului și eligibilitatea măsurilor;

⁷⁸ Exemple de clauze de încetare a efectelor care limitează efectele măsurilor în timp pot fi găsite în alte instrumente adoptate în temeiul articolului 122 (cel mai recent, de exemplu, în cadrul Instrumentului SURE menționat mai sus, la nota de subsol 18). Includerea unei astfel de clauze nu este însă necesară pentru calificarea caracterului temporar al instrumentului, cu condiția ca durata limitată a acestuia să rezulte în mod clar din structura sa generală.

- termenele acoperă o perioadă de patru ani, o parte semnificativă a resurselor, mai exact 60 % din sumele disponibile sub formă de sprijin nerambursabil, urmând să facă deja obiectul unui angajament juridic în termen de doi ani [articolul 4 alineatele (4)-(7)]. Un astfel de calendar nu pare nerezonabil, având în vedere amploarea volumelor de resurse implicate, nivelul de ambiție al obiectivelor Instrumentului de redresare și faptul că pandemia de COVID-19 continuă să se răspândească. În plus, un astfel de calendar este comparabil cu calendarul altor instrumente deja adoptate în temeiul articolului 122 din TFUE, a căror amploare și ambiție sunt mult mai reduse⁷⁹.

Caracterul economic al măsurilor

139. În cele din urmă, măsurile adoptate în temeiul articolului 122 alineatul (1) din TFUE trebuie să fie de natură economică, ceea ce poate include instituirea unor programe de cheltuieli (cum este cazul fondurilor ESI), a unui mecanism de împrumuturi de tipul back-to-back pe baza unei scheme de garantare (SURE) sau chiar a unui simplu cadru de reglementare care să abordeze o situație economică. Instrumentul de redresare îmbracă o formă diferită, deoarece mobilizează resurse colectate în baza autorizării acordate Comisiei de a împrumuta de pe piețe și alocă fondurile împrumutate pentru o serie de măsuri care urmează să fie puse în aplicare pe baza programelor Uniunii. Instrumentul este în mod clar de natură economică, întrucât finanțează un set cuprinzător de măsuri pentru redresarea economică (considerentul 4), menite să combată consecințele economice ale pandemiei prin măsuri legate de dimensiunea economică a crizei [articolul 2 alineatul (1)].

⁷⁹ De exemplu, programul de ajustare economică pentru Portugalia, care a fost adoptat în temeiul Regulamentului MESF menționat anterior la nota de subsol 15, a acoperit un calendar de trei ani pentru o asistență financiară globală de 26 de miliarde EUR. Concluzia cu privire la caracterul temporar al măsurilor din cadrul propunerii privind Instrumentul de redresare nu este pusă în discuție de faptul că plățile sumelor angajate și punerea în aplicare a activităților finanțate (precum și rambursarea scadențelor în temeiul propunerii DRP) se întind pe o perioadă mult mai lungă, întrucât aceste termene diferite urmează logica diferită a procesului de punere în aplicare a măsurilor.

b) Examinarea actelor sectoriale care primesc fondurile

i) Observații preliminare

140. În măsura în care măsurile identificate în Instrumentul de redresare vor fi puse în aplicare prin intermediul unor programe specifice ale Uniunii, este necesar să se asigure că, în temeiul normelor programelor respective, resursele furnizate prin intermediul Instrumentului de redresare sunt utilizate în conformitate cu caracterul extraordinar și temporar al sprijinului, prevăzut la articolul 122 din TFUE, astfel cum este descris mai sus⁸⁰. Aceasta presupune, în mod specific, verificarea măsurii în care sprijinul vizează îndeplinirea nevoilor generate de criza provocată de pandemia de COVID-19, astfel cum sunt reflectate în normele programului relevant privind alocarea fondurilor, eligibilitatea operațiunilor, criteriile de evaluare și limitarea în timp a sprijinului. Este necesar un răspuns pozitiv pentru a se garanta legalitatea cheltuirii resurselor mobilizate prin intermediul Instrumentului de redresare.
141. Serviciul juridic al Consiliului consideră că, în general, programele sectoriale, astfel cum sunt prevăzute în diferitele propuneri, transpun în mod corespunzător cerințele care decurg din articolul 122 alineatul (1) din TFUE. Din motive de concizie, examinarea de mai jos va fi axată exclusiv pe acele instrumente care merită o atenție deosebită sau în legătură cu care delegațiile au adresat întrebări. Serviciul juridic al Consiliului poate examina ulterior aspectele specifice ale fiecărei propuneri atunci când acestea vor fi discutate în mod specific în cadrul grupurilor de pregătire relevante.

⁸⁰ În cadrul instrumentului întemeiat pe articolul 122, Consiliul nu poate stabili normele pentru programele de cheltuieli separate adoptate pe baza temeiului juridic de fond relevant din tratat, care necesită, în general, procedura legislativă ordinară. Cu toate acestea, respectarea condițiilor prevăzute pentru recurgerea la articolul 122 din TFUE reprezintă o condiție pentru legalitatea cheltuielilor.

ii) Propunerea de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență

142. Mecanismul de redresare și reziliență (denumit în continuare „MRR”⁸¹) vizează sprijinirea reformelor și a investițiilor menite să remedieze deficiențele structurale ale economiilor statelor membre și să consolideze reziliența acestora în contextul în care criza provocată de COVID-19 afectează grav capacitatea acestora de a investi și riscă să le plaseze pe o traiectorie a creșterii divergențelor economice (considerentele 4-6 din propunerea privind MRR). Acest obiectiv este apoi transpus în obiectivele generale și specifice ale programului (articolul 4), în criteriile de eligibilitate pentru sprijinul care va fi acordat statelor membre pe baza unui plan de redresare și reziliență (articolul 14) și în criteriile de evaluare a acestor planuri (articolul 16). Aceste dispoziții acordă o importanță deosebită provocărilor legate de realizarea priorităților de reformă la nivel național, care sunt identificate în cadrul semestrului european, și sprijinirii tranziției verzi și a celei digitale.
143. Scopul și conținutul MRR intră, prin urmare, sub incidența Instrumentului de redresare, astfel cum este descris mai sus, și, în special, în categoria măsurilor identificate în temeiul articolului 2 alineatul (1) litera (b) din Instrumentul de redresare. În mod concret, faptul că MRR se concentrează asupra reformelor structurale și a obiectivelor pe termen lung, cum ar fi tranziția verde și cea digitală, răspunde logicii identificate la punctul 129 de mai sus și oferă o legătură plauzibilă între situația economică generată de criză și efectul acesteia asupra capacității de redresare a statelor membre și, prin urmare, o justificare a sprijinului. O chestiune diferită o reprezintă problema de a stabili dacă există, de asemenea, o corespondență între criteriile propuse pentru alocarea contribuțiilor financiare maxime către statele membre și logica articolului 122 din TFUE. Metodologia de alocare propusă de către Comisie în anexa I la propunerea MRR se bazează pe următoarele elemente:
- populația statului membru beneficiar ca procent din populația totală a UE în 2019;
 - raportul invers dintre produsul intern brut (PIB) pe cap de locuitor al statului membru beneficiar și PIB-ul mediu pe cap de locuitor al UE în 2019;

⁸¹ Propunerea Comisiei de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență [COM (2020) 408 final], documentul ST 8403/20 INIT.

- raportul dintre rata medie a șomajului în statul membru beneficiar în perioada 2015-2019 și rata medie a șomajului în întreaga UE în aceeași perioadă;
- plafoane pentru al doilea și al treilea criteriu pentru a se evita concentrarea excesivă a resurselor.

144. Criteriile propuse de către Comisie constituie indicatori ai diferențelor de prosperitate dintre statele membre și ai deficiențelor economice care stau la baza acestora. Prin faptul că alocă un număr mai mare de resurse statelor membre care sunt mai puțin prospere și care trebuie să abordeze o rată mai ridicată a șomajului structural, metodologia orientează resurse către statele membre care au o nevoie mai mare de investiții și de reforme economice.
145. Diverse delegații au adus în discuție aspecte legate de relevanța perioadei de referință pentru calcularea contribuțiilor financiare maxime. În mod concret, s-a pus întrebarea dacă datele aferente anului 2019, care sunt anterioare izbucnirii epidemiei de COVID-19, sunt relevante din perspectiva obiectivului programului, care este acela de a sprijini redresarea după criză.
146. În această privință, Comisia a subliniat că statele membre cu deficiențe economice preexistente dovedite sunt cele mai expuse crizei și riscului de divergență. Acestea sunt cele a căror capacitate de redresare a fost deja redusă și care sunt presupuse a fi acum cele mai afectate. În plus, pandemia fiind recentă și în continuă răspândire, datele economice referitoare la impactul acesteia sunt parțiale și nu reflectă neapărat impactul global final din punctul de vedere al nevoilor de redresare.
147. Nu este de competența Serviciului juridic al Consiliului să abordeze fondul raționamentului economic care stă la baza metodologiei de alocare. Este suficient să se afirme că o astfel de prezumție nu pare să fie în mod vădit nerezonabilă și, prin urmare, nu aduce atingere logicii de la baza sprijinului acordat în cadrul Instrumentului de redresare, chiar dacă aceasta oferă numai o evaluare indirectă a impactului crizei.

Pentru a consolida argumentele potrivit cărora cheltuielile se înscriu într-o logică a urgenței, Consiliul ar putea avea în vedere completarea metodologiei prevăzute - care se referă la parametrii anteriori pandemiei - cu alți parametri sau criterii legate de impactul real sau estimat al crizei asupra prosperității statelor membre sau cu un mecanism de modulare a alocării ținând seama de evoluția în timp a pandemiei și de impactul economic al acesteia.

iii) **Propunerea de instituire a Fondului pentru o tranziție justă**

148. Fondul pentru o tranziție justă (denumit în continuare „FTJ”⁸²) este un instrument de coeziune propus de către Comisie înainte de izbucnirea crizei provocate de COVID-19 și destinat abordării provocărilor socioeconomice ale tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic. Comisia propune acum majorarea semnificativă a FTJ cu resurse suplimentare mobilizate prin Instrumentul de redresare, prin intermediul unei propuneri modificate privind FTJ.
149. Având în vedere obiectivul și domeniul său de aplicare, FTJ se încadrează în conceptul general al comunicării Comisiei⁸³ și asigură coexistența într-un singur instrument juridic a celor două concepte de tranziție și, respectiv, redresare. În mod specific, FTJ intră sub incidența articolului 2 alineatul (1) litera (h) din Instrumentul de redresare, prin care sprijinul din cadrul Instrumentului de redresare este menit să garanteze faptul că o tranziție justă către o economie neutră din punct de vedere climatic nu va fi subminată de criza provocată de COVID-19. De asemenea, dimensiunea socială a FTJ poate fi considerată ca fiind corespunzătoare domeniului de aplicare al Instrumentului de redresare, în măsura în care acesta din urmă este menit să restabilească ocuparea forței de muncă și să creeze locuri de muncă.

⁸² Propunerea modificată a Comisiei de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Fondului pentru o tranziție justă [COM (2020) 460 final, documentul ST 8386/20 INIT].

⁸³ Potrivit Comunicării Comisiei, „*solidaritatea, coeziunea și convergența trebuie să conducă la redresarea Europei*” (COM 2020 456; pag. 1), documentul ST 8136/20 INIT.

150. Totuși, resursele suplimentare sunt alocate statelor membre în conformitate cu metodologia prevăzută în propunerea inițială privind FTJ. Această metodologie vizează alocarea de resurse prin prisma capacității relative a statelor membre de a face investiții pentru a face față tranziției către neutralitatea climatică pe baza unei serii de criterii. Însă aceste criterii se referă la situația anterioară pandemiei⁸⁴, a cărei relevanță pentru evaluarea impactului pandemiei de COVID-19 asupra capacității în cauză a statelor membre nu este clară.
151. În consecință, chiar dacă mobilizarea unor resurse suplimentare se bazează pe ipoteza că criza provocată de COVID-19 a afectat negativ capacitatea de abordare a provocării legate de tranziție, această ipoteză nu este transpusă în parametrii relevanți care să poată reflecta necesitățile suplimentare generate de criză pentru regiuni, sectoare economice și state membre, astfel încât să permită o finanțare specifică și eficientă a tranziției, în special în prima perioadă care urmează pandemiei de COVID-19. Acești parametri ar trebui adaptați în așa fel încât alocarea de fonduri să fie suficient de mult legată de necesitățile generate de criza provocată de COVID-19.

iv) Propunerile privind EU4Health, Orizont 2020 și RescEU

152. În propunerea Comisiei, Instrumentul de redresare va oferi sprijin suplimentar pentru diverse programe care au un caracter permanent și obiective mai ample decât gestionarea consecințelor pandemiei. Este cazul programelor EU4Health⁸⁵, Orizont 2020⁸⁶ și RescEU⁸⁷, care sprijină o serie de acțiuni din domeniul cooperării în materie de sănătate, al cercetării și inovării, precum și al protecției civile.

⁸⁴ Aceste criterii includ parametri privind amploarea provocării pe care o reprezintă tranziția la nivel regional (prin emisiile industriale de CO² aferente), amploarea provocărilor sociale prin prisma posibilelor pierderi de locuri de muncă în industrie, în industria de exploatare a cărbunelui și a lignitului și în producția de turbă și de șisturi bituminoase. De asemenea, metoda ia în considerare nivelul de dezvoltare economică și capacitatea de investiții aferentă a statelor membre, astfel cum au fost identificate prin indicatorii economici referitori la perioada 2015-2017. A se vedea anexa I la Propunerea FTJ.

⁸⁵ Propunerea Comisiei de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unui program de acțiune a Uniunii în domeniul sănătății pentru perioada 2021-2027 și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 282/2014 [COM (2020) 405 final], documentul ST 8595/20 INIT.

⁸⁶ Propunerea Comisiei de regulament omnibus de modificare a regulamentelor sectoriale ale Orizont Europa, IVCDCl, PAC, FEAGA și FEADR [COM (2020) 459 final], documentul ST 8555/20 INIT.

⁸⁷ Propunerea Comisiei de decizie de modificare a Deciziei nr. 1313/2013/UE privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii [COM (2020) 220 final], documentul ST 8330/20 INIT.

153. Astfel cum s-a clarificat mai sus, o astfel de formă de sprijin pentru măsuri de pregătire este compatibilă cu logica de la articolul 122 alineatul (1) din TFUE numai în măsura în care se poate stabili o legătură suficientă între măsurile finanțate și pandemia actuală. Pentru a garanta caracterul regulamentar al cheltuielilor, această legătură trebuie să fie transpusă în dispoziții corespunzătoare pentru a se evita direcționarea resurselor suplimentare către măsuri care nu au legătură cu actuala criză, așa cum ar fi cazul măsurilor de protecție civilă care vizează dezastrele de altă natură decât pandemiile, sau programele de cercetare și măsurile în domeniul sănătății care nu au legătură cu pandemia sau cu efectele acesteia.

4. **Concluzii intermediare**

154. Prin prisma celor de mai sus, se pot formula următoarele concluzii:

- având în vedere caracterul excepțional și temporar al măsurilor pe care le prevede, articolul 122 din TFUE este temeiul juridic corect pentru Instrumentul de redresare propus;
- Articolul 122 din TFUE nu permite acordarea de asistență directă țărilor terțe în ceea ce privește măsurile care vizează sprijinirea rezilienței acestora dacă aceste măsuri nu au consecințe directe asupra economiilor statelor membre. Propunerile relevante ar trebui adaptate în această privință;
- programele sectoriale care beneficiază de fonduri împrumutate în cadrul NGEU transpun în mod corespunzător, în general, cerințele care decurg din articolul 122 din TFUE cu privire la caracterul excepțional și temporar. Însă criteriile din cadrul FTJ pentru alocarea de fonduri din NGEU, precum și domeniul de aplicare al propunerilor UE4Health, Orizont 2020 și RescEU, sunt definite într-o manieră prea generală; acestea ar trebui să fie definite în detaliu, astfel încât să fie suficient de mult legate de impactul economic al pandemiei de COVID-19.

C. DACĂ NGEU ESTE COMPATIBIL CU ARTICOLUL 125 ALINEATUL (1) DIN TFUE (CLAUZA „NO BAIL-OUT”)

1. Cadrul juridic

155. Articolul 125 alineatul (1) din TFUE prevede următoarele:

„Uniunea nu răspunde și nu își asumă angajamentele autorităților administrațiilor publice centrale, ale autorităților regionale sau locale, ale celorlalte autorități publice sau ale altor organisme ori întreprinderi publice dintr-un stat membru, fără a aduce atingere garanțiilor financiare reciproce pentru realizarea în comun a unui proiect specific. Un stat membru nu răspunde și nu își asumă angajamentele autorităților administrațiilor publice centrale, ale autorităților regionale sau locale, ale celorlalte autorități publice sau ale altor organisme ori întreprinderi publice din alt stat membru, fără a aduce atingere garanțiilor financiare reciproce pentru realizarea în comun a unui proiect specific.” (sublinierea noastră)

2. Analiza juridică

156. S-a pus întrebarea dacă arhitectura juridică din cadrul NGEU este compatibilă cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE, așa-numita clauză „no bail-out”.

157. Această întrebare poate fi examinată din două unghiuri diferite. Primul se referă la a stabili dacă prin contribuțiile statelor membre datorate prin sistemul de resurse proprii pentru a rambursa datoria Uniunii către piețe se presupune că respectivele state membre își asumă în solidar angajamentele din partea celorlalte state membre cu privire la resursele proprii ale Uniunii. Al doilea se referă la a stabili dacă finanțarea asigurată prin NGEU ar implica angajarea răspunderii Uniunii pentru angajamentele statelor membre.

158. În primul rând, astfel cum s-a clarificat mai sus (punctele 108 și 109), propunerea DRP se bazează pe un sistem de datorii proporționale, și anume pe principiul conform căruia fiecare stat membru rămâne singurul responsabil pentru cota sa din angajamentele pe care și le-a asumat față de Uniune cu privire la rambursarea viitoare a datoriei generate în cadrul NGEU. Acest aspect este în concordanță cu sistemul de resurse proprii ale Uniunii, în cadrul căruia răspunderea financiară a fiecărui stat membru este proporțională, individuală, nu solidară. Prin urmare, datoriile statelor membre în temeiul propunerii DRP nu implică asumarea angajamentelor altor state membre în sensul articolului 125 alineatul (1) din TFUE.
159. În al doilea rând, în ceea ce privește compatibilitatea finanțării prin NGEU cu clauza „no bail-out”, se observă că, în cauza *Pringle*⁸⁸, care a abordat compatibilitatea Tratatului privind MES cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE, Curtea a concluzionat că obiectivul dispoziției respective este acela de a asigura faptul că statele membre respectă o politică bugetară sănătoasă, mai exact că acestea rămân supuse logicii piețelor atunci când se îndatorează, întrucât acest lucru ar trebui să le determine să mențină disciplina bugetară⁸⁹. Se reamintește faptul că asistența financiară acordată statelor membre în temeiul Tratatului privind MES a fost menită să înlocuiască piețele la care statul membru în cauză nu putea avea acces din cauza situației sale financiare și bugetare. Prin urmare, necesitatea de a nu diminua motivația statelor membre de a aplica o politică bugetară sănătoasă a constituit motivul principal al condiționalității stricte atașate sprijinului pentru stabilitate oferit de MES statelor membre⁹⁰. Tocmai această condiționalitate a permis ca asistența MES să fie considerată a fi compatibilă cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE.
160. În consecință, domeniul de aplicare al articolului 125 alineatul (1) TFUE nu acoperă formele de finanțare care, spre deosebire de asistența prevăzută de Tratatul privind MES, nu sunt menite să angajeze răspunderea statelor membre față de piețe sau în locul acestora.

⁸⁸ A se vedea Hotărârea din 27 noiembrie 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.

⁸⁹ A se vedea punctul 135 din Hotărârea *Pringle*, citată mai sus. Pentru informații suplimentare, a se vedea avizul Serviciului juridic al Consiliului din documentul 7197/20.

⁹⁰ A se vedea punctul 143 din Hotărârea *Pringle*, citată mai sus.

161. Din acest punct de vedere, NGEU ar fi diferit în mod fundamental de asistența acordată în cadrul Tratatului privind MES. NGEU ar implica un amplu program de cheltuieli destinat relansării economiei ca reacție la șocul economic grav provocat de pandemia de COVID-19. Contrar situației juridice și de fapt analizate în cauza *Pringle*, NGEU și programele Uniunii, prin intermediul cărora urmează să fie canalizate fondurile împrumutate, nu constau în acordarea de asistență financiară statelor membre care să înlocuiască piețele. NGEU nu este un mecanism de asumare a datoriei statelor membre față de piețe sau în locul acestora, în sensul articolului 125 alineatul (1) din TFUE, astfel cum a fost interpretat de către Curte în cauza *Pringle*.
162. NGEU ar consta într-o serie de instrumente de cheltuieli ale Uniunii prin intermediul unor programe existente și noi care vizează realizarea obiectivelor diferitelor politici ale Uniunii (în special a celor legate de coeziune). Având în vedere arhitectura sa, NGEU nici nu duce la asumarea de către Uniune a angajamentelor statelor membre ca mijloace de finanțare a trezoreriei, nici nu urmărește să înlocuiască sau să completeze finanțarea statelor membre pe piețe prin finanțare din partea Uniunii.
163. În plus, se reamintește că toate temeiurile juridice incluse în tratate sunt, prin natura lor, compatibile între ele. Nu există o ierarhie între acestea. Toate acestea trebuie aplicate în mod armonios în conformitate cu metodele de interpretare urmate de Curtea de Justiție. Prin urmare, obiectivele urmărite de diferitele politici ale Uniunii care sunt întemeiate pe dreptul primar sunt prezumate a fi compatibile cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE. În mod concret, finanțarea pentru implementarea politicilor UE, în special a celor în materie de coeziune, este, în esență, compatibilă cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE.
164. Prin urmare, NGEU nu intră sub incidența articolului 125 alineatul (1) din TFUE.

3. Concluzii intermediare

165. Prin prisma celor menționate anterior, se poate formula următoarea concluzie:
- Arhitectura generală a NGEU, în special propunerea DRP, precum și structura sa de finanțare sunt compatibile cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE.

III. CONCLUZII GENERALE

166. Prin prisma celor menționate anterior, Serviciul juridic al Consiliului concluzionează că:

Dacă NGEU este compatibil cu principiul echilibrului și cu cel al disciplinei bugetare ale Uniunii (articolul 310 din TFUE), precum și cu integritatea sistemului de resurse proprii (articolul 311 din TFUE)

167. Tratatul permite legiuitorului Uniunii să instituie un mecanism precum cel propus în NGEU, cu condiția ca acesta să includă o serie de garanții menite să mențină neutralitatea sa bugetară și, în cele din urmă, să respecte principiul echilibrului bugetar:

- sumele împrumutate sunt direcționate către programele de cheltuieli prin intermediul veniturilor alocate externe care, prin natura lor, sunt suplimentare și nu afectează veniturile și cheltuielile indicate în bugetul anual și, prin urmare, din punctul de vedere al tehnicii bugetare, nu generează un dezechilibru la nivelul bugetului anual;
- rambursarea datoriei Uniunii este garantată, în limita plafoanelor resurselor proprii, printr-un compartiment specific care poate îndeplini doar acest scop și prin dispoziții suplimentare în temeiul cărora statele membre se angajează să pună la dispoziție resurse până la valoarea maximă a împrumutului prevăzută în propunerea DRP, al căror efect cumulat va constitui o garanție de plată irevocabilă, definitivă și executorie.

168. Este de competența legiuitorului Uniunii să stabilească ce mijloace financiare sunt necesare pentru a atinge în mod adecvat obiectivul urmărit de NGEU, dispunând, pentru această stabilire, de o marjă de apreciere care include posibilitatea recurgerii la împrumuturi, ale căror încasări constituie venituri alocate externe. Totuși, această marjă de apreciere este limitată de necesitatea de a se respecta integritatea sistemului de resurse proprii ale Uniunii.

169. Având în vedere cuantumul substanțial pe care l-ar reprezenta veniturile alocate externe preconizate în cadrul NGEU, ar trebui prevăzute garanții adecvate în vederea protejării integrității sistemului de resurse proprii ale Uniunii și a sistemului bugetar. Caracterul excepțional al situației pe care NGEU intenționează să o abordeze, precum și caracterul unic și durată limitată ale acesteia, astfel cum sunt reflectate în mod corespunzător în propunerile relevante, constituie într-adevăr astfel de garanții adecvate.
170. Pentru a consolida compatibilitatea veniturilor alocate externe cu sistemul de resurse proprii și mecanismele bugetare, se recomandă introducerea unor modalități suplimentare și specifice menite să asigure o implicare adecvată a Parlamentului European și a Consiliului în procesul anual.
171. Articolul 311 din TFUE constituie un temei juridic adecvat pentru noile elemente introduse în propunerea DRP pentru a reglementa rambursarea împrumuturilor prevăzute de NGEU. Autorizarea Comisiei de a împrumuta fonduri de pe piețele de capital poate fi considerată a fi accesorie în raport cu celelalte dispoziții din propunerea DRP. Legiuitorul Uniunii are libertatea de a considera că articolul 6 alineatul (4) din propunerea DRP constituie un element esențial al sistemului de resurse proprii care ar trebui să fie inclus mai degrabă în propunerea DRP, decât în Regulamentul privind punerea la dispoziție.
172. Sistemul de resurse proprii al Uniunii este, în principiu, bazat pe sistemul proporționalității, în cadrul căruia contribuțiile fiecărui stat membru sunt stabilite pe o bază proporțională, în raport cu ratele contribuțiilor prevăzute chiar în Decizia privind resursele proprii (în mod concret așa-numitele contribuții bazate pe VNB), și în care contribuțiile statelor membre sunt previzibile și certe și nu pot fi modificate decât dacă se modifică Decizia privind resursele proprii.
- Data fiind amploarea deosebită și natura specifică a „împrumuturilor pentru cheltuieli” prevăzute, precum și preocupările exprimate de către delegații, se recomandă modificarea textului articolului 6 alineatul (4) din propunerea DRP prin includerea unei formulări specifice gestionării numerarului în legătură cu NGEU.

Dacă temeiul juridic ales pentru Instrumentul de redresare (articolul 122 din TFUE) este adecvat

173. Având în vedere caracterul excepțional și temporar al măsurilor pe care le prevede, articolul 122 din TFUE este temeiul juridic corect pentru Instrumentul de redresare propus.
174. Articolul 122 din TFUE nu permite acordarea de asistență directă țărilor terțe în ceea ce privește măsurile care vizează sprijinirea rezilienței acestora dacă aceste măsuri nu au consecințe directe asupra economiilor statelor membre. Propunerile relevante ar trebui adaptate în această privință;
175. Programele sectoriale care beneficiază de fonduri împrumutate în cadrul NGEU transpun în mod corespunzător, în general, cerințele care decurg din articolul 122 din TFUE cu privire la caracterul excepțional și temporar. Însă criteriile din cadrul FTJ pentru alocarea de fonduri din NGEU, precum și domeniul de aplicare al propunerilor UE4Health, Orizont 2020 și RescEU, sunt definite într-o manieră prea generală; acestea ar trebui să fie definite în detaliu, astfel încât să fie suficient de mult legate de impactul economic al pandemiei de COVID-19.

Dacă NGEU este compatibil cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE (clauza „no bail-out”)

176. Arhitectura generală a NGEU, în special propunerea DRP, precum și structura sa de finanțare sunt compatibile cu articolul 125 alineatul (1) din TFUE.
-