

Dr. Gyula Fábíán

Drept procesual al Uniunii Europene

Sedes materiae

Ediția a 3-a,
adăugită și actualizată
la **1 iunie 2023**

Editura
Hamangiu
2023

30. Comunicare a Comisiei

Sanctiuni financiare în cadrul acțiunilor
în constatarea neîndeplinirii obligațiilor^[1]
(2023/C 2/01)

1. INTRODUCERE – ELABORAREA UNEI ABORDĂRI PROPORȚIONALE ȘI DISUASIVE

În temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”), atunci când Comisia sesizează Curtea de Justiție a Uniunii Europene („Curtea”) cu privire la faptul că un stat membru nu și-a îndeplinit o obligație prevăzută de tratate, aceasta poate propune Curții să impună sancțiuni financiare statului membru respectiv în două situații:

– atunci când statul membru nu a luat măsurile necesare pe care le implică executarea unei hotărâri anterioare a Curții prin care s-a constatat o încălcare a dreptului Uniunii [articolul 260 alineatul (2) din TFUE]^[2];

– atunci când statul membru nu și-a îndeplinit obligația de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă [articolul 260 alineatul (3) din TFUE].

În ambele cazuri, sancțiunea impusă de Curte poate consta în plata unei sume forfetare, ca urmare a continuării încălcării până la pronunțarea hotărârii sale sau până la executarea completă, dacă se realizează mai devreme, și în plata zilnică a unei penalități cu titlu cominatoriu, pentru a determina statul membru în cauză să înceteze încălcarea cât mai repede posibil după pronunțarea hotărârii. Comisia propune Curții cuantumurile aferente sancțiunilor financiare, dar este de competența Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere^[3], să stabilească cuantumurile pe care le consideră adaptate împrejurărilor și proporționale atât cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, cât și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză^[4].

Posibilitatea, pentru Curte, de a impune sancțiuni financiare statelor membre – și, pentru Comisie, de a solicita impunerea acestor sancțiuni – datează din perioada Tratatului de la Maastricht din 1992. Pentru a asigura transparența și egalitatea de tratament, Comisia a publicat, începând din 1996, o serie de comunicări și note în care își prezintă politica și metodologia pe care o aplică pentru calcularea sancțiunilor financiare^[5].

^[1] J.O. C 2 din 4 ianuarie 2023.

^[2] Sau atunci când statul membru nu a luat măsurile necesare pe care le implică executarea unei hotărâri prin care s-a constatat o încălcare a unei decizii privind ajutorul de stat în temeiul articolului 108 alineatul (2) din TFUE.

^[3] Această putere de apreciere este limitată în cazurile prevăzute la articolul 260 alineatul (3) din TFUE, în care Curtea nu poate depăși cuantumul specificat de Comisie.

^[4] A se vedea hotărârea din 12 iulie 2005, *Comisia/Franța*, C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 103, hotărârea din 14 martie 2006, *Comisia/Franța*, C-177/04, EU:C:2006:173, punctul 61 și hotărârea din 10 ianuarie 2008, *Comisia/Portugalia*, C-70/06, EU:C:2008:3, punctul 38.

^[5] A se vedea anexa II „Lista comunicărilor anterioare privind sancțiunile financiare”.

Prezenta comunicare analizează toate comunicările Comisiei privind sancțiunile financiare adoptate în perioada 1996-2021 (a se vedea anexa II pentru listă). Această înlocuiește și subsumează conținutul lor, actualizându-le, dacă este necesar, în lumina celei mai recente jurisprudențe a Curții. Acesta este în special cazul eliminării oricărei referiri la ponderea instituțională a statului membru în cauză în calculul sancțiunilor financiare propuse Curții de către Comisie (a se vedea secțiunea 3.4.).

Prezenta comunicare se aplică, de asemenea, în legătură cu Tratatul Euratom, în măsura în care articolul 106a din acesta face ca articolul 260 din TFUE să fie aplicabil domeniilor reglementate de acest tratat.

2. PRINCIPII GENERALE

Chiar dacă decizia finală privind impunerea sancțiunilor prevăzute la articolul 260 din TFUE îi revine Curții, Comisia joacă un rol central, întrucât sesizează Curtea în legătură cu o propunere privind cuantumul sancțiunilor financiare. În interesul transparenței și al egalității de tratament, Comisia a publicat în mod consecvent criteriile pe care le aplică atunci când propune sancțiuni financiare.

Comisia consideră că sancțiunile financiare impuse ar trebui să se bazeze pe trei criterii fundamentale^[1]:

- gravitatea încălcării;
- durata acesteia;
- necesitatea de a se asigura că sancțiunea financiară în sine este un mijloc de descurajare a altor încălcări.

Pentru ca sancțiunile să fie eficiente, este important să se stabilească cuantumul suficient de ridicat pentru a produce un efect de descurajare. Impunerea unor sancțiuni pur simbolice ar priva mecanismul de sancționare prevăzut la articolul 260 din TFUE, care este auxiliar procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, de efectul său util și ar aduce atingere obiectivului său final, și anume acela de a asigura respectarea deplină a dreptului Uniunii.

Sancțiunile propuse de Comisie Curții ar trebui să fie consecvente și previzibile pentru statele membre și stabilite printr-o metodă care să respecte atât principiul proporționalității, cât și principiul egalității de tratament între statele membre. O metodă clară și uniformă garantează, de asemenea, justificarea în mod corespunzător de către Comisie a calculării cuantumulului sancțiunilor pe care le propune Curții^[2].

Comisia propune în mod sistematic Curții să impună statului membru în cauză atât o sumă forfetară, cât și o penalitate cu titlu cominatoriu. Acesta este cazul acțiunilor introduse în temeiul articolului 260 alineatul (2) din TFUE (neexecutarea unei hotărâri anterioare a Curții), precum și în temeiul articolului 260 alineatul (3) din TFUE (necomunicarea măsurilor de transpunere a unei directive legislative).

^[1] Curtea a aprobat fondul acestor criterii în jurisprudența constantă. A se vedea, printre altele, hotărârea din 4 iulie 2000, *Comisia/Republica Elenă*, C-387/97, EU:C:2000:356, punctul 92, hotărârea din 25 februarie 2021, *Comisia/Spania*, C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 63, hotărârea din 16 iulie 2020, *Comisia/Irlanda*, C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 81 și hotărârea din 25 februarie 2021, *Comisia/Spania*, C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 73.

^[2] A se vedea hotărârea din 16 iulie 2020, *Comisia/România*, (C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 51).

Prin urmare, atunci când un stat membru remediază încălcarea în cursul procedurii în fața Curții, Comisia nu își retrage acțiunea, ci își menține cererea de impunere a unei sume forfetare, acoperind astfel durata încălcării până la momentul remedierii acesteia. Comisia depune eforturi pentru a informa fără întârziere Curtea ori de câte ori un stat membru pune capăt unei încălcări, indiferent de etapa procesului judiciar. Comisia procedează în același fel și în cazul în care, în urma unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 260 alineatul (2) sau al articolului 260 alineatul (3) din TFUE, un stat membru remediază situația, iar astfel se stinge obligația de a plăti penalități cu titlu cominatoriu.

Sancțiunile financiare plătite de statele membre, astfel cum au fost dispuse de Curte, sub forma unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, constituie „alte venituri” ale Uniunii, în sensul articolului 311 din TFUE și al Deciziei 2007/436/CE, Euratom^[1].

2.1. Principiul proporționalității

Curtea a susținut în mod constant^[2] că sancțiunile financiare ar trebui să fie adaptate împrejurărilor și proporționale atât cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, cât și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză. Comisia examinează cu atenție, în fiecare caz în parte, modalitatea optimă de a ține seama de aceste principii atunci când aplică diferitele criterii utilizate la calcularea sancțiunilor pe care le propune Curții. În special, sancțiunile ar trebui, după caz, să țină seama în prealabil de posibilitatea unei modificări a împrejurărilor^[3].

Mai multe consecințe pot fi deduse din principiul proporționalității și, mai precis, din principiul propunerii de sancțiuni adaptate împrejurărilor:

Pot exista situații în care este oportun să se propună sancțiuni pe baza unei formule matematice degresive pentru a ține seama de progresele înregistrate de un stat membru în direcția îndeplinirii obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii. Un exemplu posibil este cazul în care un stat membru a încălcat dreptul Uniunii pentru că exploatează o serie de depozite ilegale de deșeuri, pentru că unele dintre orașele sale nu respectă standardele de calitate a apelor uzate urbane sau pentru zone de control al calității aerului neconforme. În cazul în care este posibil să se evalueze matematic progresele înregistrate de statul membru în direcția conformării (de exemplu, ca procent din totalul depozitelor de deșeuri, al orașelor sau al zonelor de control al calității aerului pentru care s-a asigurat conformitatea) cu privire la încălcările respective caracterizate printr-o obligație pur „bazată pe rezultate”, Comisia poate propune Curții o formulă degresivă^[4].

[1] Decizia 2007/436/CE, Euratom a Consiliului din 7 iunie 2007 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene (JO L 163 din 23 iunie 2007, p. 17).

[2] Cauza C-658/19, *Comisia/Spania* (EU:C:2021:138, punctul 63), cauza C-550/18, *Comisia/Irlanda* (EU:C:2020:564, punctul 81) și cauza C-658/19, *Comisia/Spania* (EU:C:2021:138, punctul 73).

[3] A se vedea hotărârea din 25 noiembrie 2003, *Comisia/Spania*, (C-278/01, EU:C:2003:635).

[4] A se vedea hotărârea pronunțată în cauza C-278/01 *Comisia/Spania* privind standardele de calitate pentru apa pentru scăldat stabilite prin Directiva 76/160/CEE, potrivit căreia, astfel cum a observat Curtea, „este deosebit de dificil pentru statele membre să realizeze o punere în aplicare completă” și „este posibil ca statul membru pârât să reușească să creezească în mod semnificativ gradul de punere în aplicare a directivei, dar nu să o pună în aplicare pe deplin pe termen scurt”. În

De asemenea, pot exista situații în care Comisia propune ca penalitățile acumulate să fie plătite numai la intervale periodice regulate, de exemplu la șase luni sau la un an de la pronunțarea unei hotărâri a Curții în temeiul articolului 260 alineatul (2) din TFUE^[1]. Acest lucru poate fi adecvat în cazul în care conformarea poate fi evaluată numai la intervale periodice sau în cazul în care metoda de evaluare a conformării depinde de disponibilitatea rezultatelor monitorizării. Procesul respectiv poate fi prevăzut de legislația relevantă. Scopul este de a se asigura că penalitatea propusă de Comisie corespunde efectiv numărului de zile în care a persistat încălcarea – care uneori poate fi constatată numai după trecerea unei anumite perioade de timp și atunci când devin disponibile suficiente informații privind conformarea.

2.2. Principii legate de articolul 260 alineatul (3) din TFUE

Scopul articolului 260 alineatul (3) din TFUE^[2] este de a stimula statele membre să transpună directivele adoptate în conformitate cu o procedură legislativă^[3] în termene stabilite de legiuitorul Uniunii și, prin urmare, să se asigure că legislația Uniunii este cu adevărat eficientă. Nu este vorba numai de protejarea intereselor generale urmărite de legislația Uniunii, ci și, mai ales, de protejarea intereselor cetățenilor Uniunii care se bucură de drepturile și beneficiile care decurg din această legislație. Întârzierile sunt inacceptabile în ambele privințe. În cele din urmă, credibilitatea dreptului Uniunii în ansamblu este subminată atunci când un stat membru transpune legislația Uniunii în dreptul intern mai târziu decât ar trebui.

Aceasta înseamnă că, în cazul încălcărilor care intră sub incidența articolului 260 alineatul (3) din TFUE, și anume neîndeplinirea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, sesizarea Curții este însoțită în mod direct de o cerere adresată Curții de a impune sancțiuni financiare statului membru în cauză. Spre deosebire de încălcările care intră exclusiv în domeniul de aplicare al articolului 258 din TFUE, nu este necesară o a doua procedură separată de impunere de sancțiuni financiare în cazul unor astfel de încălcări.

Articolul 260 alineatul (3) din TFUE prevede în mod explicit că sancțiunea financiară impusă de Curte nu trebuie să depășească valoarea propusă de Comisie.

Comisia a considerat în mod consecvent că mecanismul de sancționare prevăzut la articolul 260 alineatul (3) din TFUE ar trebui să fie utilizat în principiu în toate cauzele în care un stat membru nu își îndeplinește o obligație prevăzută de dispoziția

aceste circumstanțe, astfel cum a statuat Curtea, „o sancțiune care nu ține seama de progresele pe care un stat membru le-ar fi putut înregistra în direcția îndeplinirii obligațiilor care îi revin nu este nici adaptată împrejurărilor, nici proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată”.

^[1] A se vedea punctele 43-46 din hotărârea pronunțată în cauza C-278/01, *Comisia/Spania* și punctele 111 și 112 din hotărârea pronunțată în cauza C-304/02, *Comisia/Franța*.

^[2] A se vedea hotărârea din 8 iulie 2019 pronunțată în cauza *Comisia/Belgia* (C-543/17, EU:C:2019:573) în care Curtea a aplicat pentru prima dată mecanismul de sancționare prevăzut la articolul 260 alineatul (3) din TFUE.

^[3] Acestea sunt directive adoptate în cadrul procedurilor legislative ordinare sau speciale prevăzute în tratate. Sunt excluse în special directivele delegate și cele de punere în aplicare adoptate de Comisie în temeiul articolelor 290 și 291 din TFUE, precum și directivele adoptate în temeiul Tratatului EURATOM.

respectivă. Importanța asigurării transunerii directivelor legislative de către statele membre în termenele stabilite de directivele respective se aplică în mod egal tuturor directivelor legislative. La rândul său, Comisia și-a stabilit un obiectiv de 12 luni pentru a sesiza Curtea cu privire la cazurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cazul în care persistă netrănsunerea unei directive.

Articolul 260 alineatul (3) din TFUE nu se aplică în cazul neîndeplinirii de către un stat membru a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a directivelor care nu sunt adoptate în conformitate cu o procedură legislativă. În cazul în care statul membru își încalcă obligația de a comunica măsurile în legătură cu astfel de directive fără caracter legislativ, Comisia sesizează Curtea cu privire la această încălcare, mai întâi prin procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 258 din TFUE și, în cazul în care statul membru nu execută o hotărâre prin care se constată o încălcare, printr-o a doua sesizare a Curții în temeiul articolului 260 alineatul (2) din TFUE. În mod similar, articolul 260 alineatul (3) din TFUE nu poate fi utilizat în cazul în care un stat membru nu comunică măsurile de transpunere a directivelor adoptate în temeiul articolelor 31 și 32 din Tratatul EURATOM. În astfel de cazuri, Comisia utilizează aceeași procedură de sesizare dublă ca cea utilizată pentru directivele fără caracter legislativ adoptate în temeiul TFUE.

Articolul 260 alineatul (3) din TFUE se referă atât la neîndeplinirea totală, cât și la neîndeplinirea parțială a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive legislative. Un caz de neîndeplinire parțială poate apărea fie atunci când măsurile de transpunere comunicate nu acoperă întreg teritoriul statului membru în cauză, fie atunci când comunicarea este incompletă, deoarece nu include toate măsurile de transpunere care corespund unei părți a directivei.

Obligația statului membru de a comunica măsurile de transpunere menționate la articolul 260 alineatul (3) din TFUE include obligația de a furniza informații suficiente de clare și de precise^[1] în ceea ce privește dispozițiile naționale care transpun dispozițiile corespunzătoare ale unei directive. Nerespectarea obligației de a furniza astfel de informații clare și precise poate fi sancționată în temeiul articolului 260 alineatul (3) din TFUE.

Potrivit Comisiei, comunicările măsurilor de transpunere care nu indică în mod neechivoc, pentru fiecare dispoziție a unei directive, dispoziția națională care asigură transpunerea acesteia justifică o sesizare în temeiul articolului 260 alineatul (3) din TFUE. În lipsa unor astfel de informații, Comisia nu este în măsură să verifice dacă statul membru a transpus efectiv și complet directiva în cauză. Cu toate acestea, în conformitate cu principiul proporționalității, în cazul în care o comunicare este explicită, Comisia nu ar recurge la o sesizare în temeiul articolului 260 alineatul (3) din TFUE, chiar dacă această comunicare nu precizează, pentru fiecare dispoziție a unei directive legislative, măsura națională de transpunere corespunzătoare. Prin urmare, Comisia recurge la sesizări în temeiul articolului 260 alineatul (3) din TFUE numai în lipsa unor indicații clare care să precizeze dispozițiile de drept intern care transpun dispozițiile unei directive. Astfel de indicații ar trebui să fie furnizate sub forma unor documente explicative, la care se poate adăuga un tabel de corespondență, care să coreleze în mod sistematic dispozițiile directivei cu dreptul intern.

[1] A se vedea cauza C-543/17, *Comisia/Belgia*, punctele 51 și 59.

Directivele conțin, de regulă, o clauză care obligă statele membre să facă trimitere la directivă fie direct în dispozițiile de drept intern adoptate pentru transpunerea directivei, fie la publicarea acestora („clauza de interconexiune”). Această obligație permite celor interesați să stabilească domeniul de aplicare al drepturilor și obligațiilor lor în domeniul specific reglementat de dreptul Uniunii.

Curtea a statuat în mod repetat că, în cazul unei clauze de interconexiune, este necesară o măsură de transpunere specifică^[1]. Simpla trimitere de către un stat membru, atunci când comunică Comisiei măsurile de transpunere, la legislația națională preexistentă nu poate fi calificată drept măsură de transpunere specifică. Actele de drept intern anterioare directivei pot fi calificate drept măsuri de transpunere specifice, cu condiția ca statul membru să facă trimitere la acestea într-o publicație oficială care indică fără echivoc actele cu putere de lege și actele administrative preexistente prin intermediul cărora consideră că îndeplinește obligațiile impuse de o directivă. O astfel de publicație oficială ar trebui inclusă în comunicarea adresată Comisiei.

Orice litigiu privind caracterul adecvat al măsurilor de transpunere comunicate, și anume întrebarea dacă aceste măsuri constituie o transpunere corectă a dispozițiilor corespunzătoare ale unei directive, este soluționat în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 258 din TFUE.

3. PENALITĂȚI CU TITLU COMINATORIU

Penalitatea care trebuie plătită de statele membre este o sumă, calculată în principiu pe zi de întârziere – fără a aduce atingere niciunei perioade de referință diferite în cazuri specifice –, care curge de la data la care Curtea pronunță hotărârea în temeiul articolului 260 alineatul (2) sau alineatul (3) din TFUE până la data la care statul membru încetează încălcarea. Penalitatea cu titlu cominatoriu urmărește să determine statul membru în cauză să înceteze încălcarea obligațiilor care îi revin cât mai curând posibil după pronunțarea hotărârii de către Curte.

Quantumul plății zilnice a unei penalități cu titlu cominatoriu se calculează după cum urmează:

– înmulțirea unei valori forfetare cu un coeficient pentru gravitate și cu un coeficient pentru durată;

– înmulțirea rezultatului obținut cu o sumă stabilită de statul membru (factorul „n”), care reflectă capacitatea de plată a statului membru în cauză.

Următoarea formulă rezumă metoda de calcul rezultată pentru penalitatea cu titlu cominatoriu:

$$Pzpc = (V-Fpc \times Cg \times Cd) \times n$$

unde: *Pzpc* = plăți zilnice ale penalităților cu titlu cominatoriu; *V-Fpc* = valoarea forfetară aferentă „penalităților cu titlu cominatoriu”; *Cg* = coeficient pentru gravitate; *Cd* = coeficient pentru durată; *n* = factorul „n”, care reflectă capacitatea de plată a statului membru în cauză.

^[1] Hotărârea din 29 octombrie 2009, *Comisia/Polonia* (C-551/08, EU:C:2009:683, punctul 23), hotărârea din 11 iunie 2015, *Comisia/Polonia* (C-29/14, EU:C:2015:379, punctul 49), hotărârea din 4 octombrie 2018, *Comisia/Spania* (C-599/17, EU:C:2018:813, punctul 21) și hotărârea din 16 iulie 2020, *Comisia/Irlanda*, (C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 31).

3.1. Valoarea forfetară

Valoarea forfetară este definită ca fiind suma fixă căreia i se aplică coeficienții multiplicatori. Aceasta vizează încălcarea principiului legalității, care se aplică tuturor cazurilor în temeiul articolului 260 din TFUE, și a fost stabilită la un nivel care să garanteze că:

- Comisia păstrează o marjă largă de apreciere atunci când aplică coeficientul pentru gravitate;
- suma este rezonabilă pentru toate statele membre;
- suma, înmulțită cu coeficientul pentru gravitate, este suficient de mare pentru a menține o presiune suficientă asupra statului membru în cauză.

Valoarea forfetară aplicabilă penalităților cu titlu cominatoriu este stabilită la punctul 1 din anexă I.

3.2. Aplicarea coeficientului pentru gravitate (factor cuprins între 1 și 20)

O încălcare privind neexecutarea de către un stat membru a unei hotărâri sau neîndeplinirea de către acesta a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă este întotdeauna considerată gravă. Pentru a adapta cuantumul penalității la împrejurările specifice ale speței, Comisia stabilește coeficientul pentru gravitate pe baza a doi parametri: importanța normelor Uniunii încălcate sau netranspuse și efectele încălcării asupra intereselor generale și specifice.

Având în vedere considerațiile prezentate în continuare, gravitatea încălcării este determinată de un coeficient stabilit de Comisie între minimum 1 și maximum 20.

3.2.1. Neexecutarea unei hotărâri [articolul 260 alineatul (2) din TFUE]

3.2.1.1. Importanța dispozițiilor încălcate

Pentru a stabili importanța încălcării dreptului Uniunii care persistă, Comisia ia în considerare mai degrabă natura și amploarea dispozițiilor în cauză decât poziția lor în ierarhia normelor juridice. De exemplu, o încălcare a principiului nediscriminării ar trebui să fie întotdeauna considerată foarte gravă, indiferent dacă încălcarea rezultă dintr-o încălcare a principiului stabilit prin tratat sau dintr-o încălcare a principiului prevăzut într-un regulament sau într-o directivă. Încălcările care afectează drepturile fundamentale sau cele patru libertăți fundamentale protejate de tratat ar trebui, în general, să fie considerate deosebit de grave și să conducă la o sancțiune corespunzătoare.

În cazul în care Comisia introduce o acțiune în temeiul articolului 260 alineatul (2) din TFUE, faptul că statul membru nu execută o hotărâre care face parte dintr-o jurisprudență constantă (de exemplu, în cazul în care hotărârea respectivă urmează unor hotărâri similare pronunțate în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor sau ca răspuns la o trimitere preliminară) ar trebui considerat un factor agravant. Acest lucru este valabil în special în cazul în care Curtea a constatat anterior că statul membru în cauză a încălcat dispoziții similare ale dreptului Uniunii.

În mod similar, faptul că un stat membru nu a cooperat pe deplin cu Comisia în cursul procedurii care a condus la sesizarea Curții în temeiul articolului 260 alineatul (2) primul paragraf din TFUE constituie un factor agravant.

Faptul că un stat membru a adoptat măsuri pe care le consideră suficiente pentru a remedia încălcarea care i-a fost imputată, dar pe care Comisia le consideră insuficiente, ar trebui să fie tratat în mod diferit față de situația în care statul membru nu ia nicio măsură pentru a remedia încălcarea respectivă [în cazul în care, în mod clar, statul membru încalcă articolul 260 alineatul (1) din TFUE].

În cele din urmă, ar trebui să se țină seama de circumstanțe atenuante precum faptul că hotărârea care urmează să fie executată dă naștere la probleme reale de interpretare sau la dificultăți intrinseci deosebite de conformare pe termen scurt (de exemplu, necesitatea de a planifica, de a aproba, de a finanța și de a construi infrastructura pentru a obține conformarea).

3.2.1.2. Efectele încălcării asupra intereselor generale și specifice

Efectele încălcărilor asupra intereselor generale sau specifice ar trebui să fie evaluate de la caz la caz, luând în considerare, de exemplu:

- pierderea de resurse proprii ale Uniunii;
 - prejudiciile grave aduse intereselor financiare ale UE;
 - impactul încălcării asupra modului de funcționare a Uniunii [cum ar fi încălcările privind competențele exclusive ale Uniunii, astfel cum sunt menționate la articolul 2 alineatul (1) din TFUE coroborat cu articolul 3 din TFUE, precum și încălcările care afectează capacitatea sistemelor judiciare naționale de a contribui la asigurarea efectivă a respectării dreptului Uniunii];
 - daunele grave sau ireparabile aduse sănătății umane sau mediului;
 - prejudiciile economice sau de altă natură suferite de persoane fizice și de operatori economici;
 - sumele financiare implicate în încălcare;
 - orice posibil avantaj financiar pe care statul membru îl obține din neexecutarea hotărârii Curții;
 - importanța relativă a încălcării, ținând seama de cifra de afaceri sau de valoarea adăugată a sectorului economic în cauză;
 - dimensiunea populației afectate de încălcare;
 - responsabilitatea Uniunii față de țările terțe;
 - natura încălcării, și anume caracterul sistemic sau structural al încălcării sau incapacitatea repetată a unui stat membru de a aplica în mod corect dreptul Uniunii.
- Alte considerații ar putea include faptul dacă încălcarea este unică sau dacă este o repetare a unei încălcări anterioare.

Atunci când ia în considerare interesele persoanelor fizice în vederea calculării cuantumului unei penalități, Comisia nu își propune să obțină repararea prejudiciilor și a pierderilor suferite ca urmare a unei încălcări, întrucât o astfel de reparație poate fi obținută prin intermediul unei proceduri în fața instanțelor naționale. Scopul Comisiei este mai degrabă de a lua în considerare efectele unei încălcări din perspectiva persoanelor fizice sau a operatorilor economici în cauză. Astfel, de exemplu, efectele nu sunt aceleași dacă o încălcare se referă la un caz specific de aplicare incorectă

(nerecunoașterea unei calificări) sau la netranspunerea unei directive privind recunoașterea calificărilor, care ar aduce atingere intereselor unei întregi profesii.

3.2.2. Neîndeplinirea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere [articolul 260 alineatul (3) din TFUE]

Pentru acțiunile introduse în temeiul articolului 260 alineatul (3) din TFUE, Comisia aplică în mod sistematic un coeficient pentru gravitate de 10 în cazul neîndeplinirii totale a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere. Într-o Uniune bazată pe respectarea statului de drept, toate directivele legislative trebuie să fie considerate la fel de importante și necesită transpunerea completă de către statele membre în termenele pe care le stabilesc.

În cazul neîndeplinirii parțiale a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere, importanța decalajului de transpunere trebuie să fie luată în considerare la stabilirea coeficientului pentru gravitate, care este mai mic de 10. În plus, pot fi luate în considerare efectele încălcării asupra intereselor generale și specifice (a se vedea considerațiile prezentate în secțiunea 3.2.1.2 de mai sus).

3.3. Aplicarea coeficientului pentru durată

În scopul calculării cuantumului penalității cu titlu cominatoriu care reflectă durata încălcării:

- pentru acțiunile introduse în temeiul articolului 260 alineatul (2) din TFUE, perioada luată în considerare este perioada cuprinsă între data primei hotărâri a Curții și data la care Comisia decide să sesizeze Curtea;
- pentru acțiunile introduse în temeiul articolului 260 alineatul (3) din TFUE, perioada luată în considerare este perioada cuprinsă între ziua următoare expirării termenului de transpunere a directivei în cauză și data la care Comisia decide să sesizeze Curtea.

Coeficientul pentru durată este exprimat sub forma unui multiplicator cuprins între 1 și 3. Acesta se calculează la o rată de 0,10 pe lună de la data primei hotărâri sau din ziua următoare expirării termenului de transpunere a directivei în cauză.

Curtea^[1] a confirmat că durata încălcării trebuie să fie luată în considerare atât pentru plata penalității cu titlu cominatoriu, cât și pentru plata forfetară, având în vedere scopul specific al fiecărei sancțiuni.

3.4. Capacitatea de plată a statului membru

Cuquantumul penalității cu titlu cominatoriu ar trebui să garanteze că sancțiunea este atât proporțională, cât și disuasivă. Efectul disuasiv al penalității cu titlu cominatoriu prezintă două aspecte. Sancțiunea trebuie să fie suficient de ridicată pentru a se asigura că:

- statul membru încetează încălcarea (prin urmare, sancțiunea trebuie să fie mai mare decât beneficiul pe care statul membru îl obține din încălcare);
- statul membru nu repetă încălcarea.

[1] A se vedea punctul 84 din hotărârea pronunțată în cauza C-304/02, *Comisia/Franța*.

Nivelul sancțiunii necesar pentru a avea un efect disuasiv va varia în funcție de capacitatea de plată a statelor membre. Acest efect disuasiv se reflectă în factorul „n”. Factorul „n” este definit ca media geometrică ponderată a produsului intern brut (PIB)^[1] al statului membru în cauză în raport cu media PIB-urilor statelor membre, cu o pondere de doi, și a populației statului membru în cauză, în raport cu media populațiilor statelor membre, cu o pondere de unu. Aceasta reprezintă capacitatea de plată a statului membru în cauză în raport cu capacitatea de plată a celorlalte state membre:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{GDP}_n}{\text{GDP}_{\text{avg}}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_n}{\text{Pop}_{\text{avg}}} \right)^{1/3}$$

Modul în care factorul „n” este calculat în temeiul prezentei comunicări reprezintă o modificare a modului în care era calculat anterior factorul „n”. Comunicările anterioare au ținut seama atât de PIB-urile statelor membre, cât și de ponderea lor instituțională. Aceasta din urmă a fost exprimată prin utilizarea unui indicator, cel mai recent fiind numărul de locuri în Parlamentul European alocate fiecărui stat membru.

Prin hotărârea din 20 ianuarie 2022, pronunțată în cauza *Comisia/Grecia*^[2], Curtea a examinat elementele considerate relevante pentru evaluarea capacității de plată a unui stat membru în scopul impunerii de sancțiuni financiare în temeiul articolului 260 din TFUE. În hotărârea menționată, Curtea a statuat că „[...] fără a aduce atingere posibilității Comisiei de a propune sancțiuni financiare fondate pe o pluralitate de criterii, pentru a permite, printre altele, menținerea unei diferențe rezonabile între diferitele state membre, Curtea trebuie să se întemeieze pe PIB-ul Republicii Elene ca factor predominant, în scopul aprecierii capacității sale de plată, fără a ține seama de ponderea instituțională a Republicii Elene [...]”^[3]. Potrivit Curții, „obiectivul ce constă în stabilirea unor sancțiuni care să fie suficient de disuasive nu impune în mod necesar luarea în considerare a ponderii instituționale a statului membru în cauză în cadrul Uniunii” și „luarea în considerare a ponderii instituționale a statului membru în cauză nu pare indispensabilă pentru a garanta o descurajare suficientă și pentru a determina acest stat membru să își modifice comportamentul actual sau viitor referitor la acordarea ajutoarelor de stat”^[4].

Prin urmare, Comisia a decis să își revizuiască metoda de calcul al factorului „n”, care se bazează în prezent în principal pe PIB-ul statelor membre și, în al doilea rând, pe populația acestora, drept criteriu demografic care să permită menținerea unei diferențe rezonabile între diferitele state membre. Luarea în considerare a populației statelor membre pentru o treime din calculul factorului „n” reduce într-o măsură rezonabilă variația factorilor „n” ai statelor membre, în comparație cu un calcul bazat exclusiv pe PIB-ul statelor membre. Aceasta adaugă, de asemenea, un element de stabilitate în calculul factorului „n”, întrucât este puțin probabil ca

^[1] Sursă: PIB-ul nominal – Eurostat. Eurostat publică periodic date privind PIB-ul pentru statele membre (nama_10_gdp).

^[2] Hotărârea din 20 ianuarie 2022, *Comisia/Grecia* (C-51/20, EU:C:2022:36).

^[3] Cauza C-51/20, *Comisia/Grecia*, punctul 116.

^[4] Cauza C-51/20, *Comisia/Grecia*, punctele 113 și 115.

populația să varieze semnificativ în fiecare an. În schimb, PIB-ul unui stat membru ar putea suferi fluctuații anuale mai mari, în special în perioadele de criză economică. În același timp, întrucât PIB-ul statului membru reprezintă încă două treimi din calcul, acesta rămâne factorul predominant în scopul aprecierii capacității sale de plată.

Factorii „n” pentru fiecare stat membru sunt stabiliți la punctul 3 din anexă I.

4. PLATA FORFETARĂ

Pentru a ține seama pe deplin de efectul disuasiv al plății forfetare și de principiile proporționalității și egalității de tratament, propunerea Comisiei adresată Curții cuprinde:

- stabilirea unei sume forfetare minime fixe și
- o metodă de calcul bazată pe un quantum zilnic înmulțit cu numărul de zile în care persistă încălcarea; această metodă se aplică atunci când rezultatul calculului depășește suma forfetară minimă fixă.

4.1. Sumele forfetare minime

De fiecare dată când Comisia sesizează Curtea în temeiul articolului 260 din TFUE, aceasta propune cel puțin o sumă forfetară minimă fixă, stabilită pentru fiecare stat membru în funcție de factorul „n” al acestuia, indiferent de rezultatul calculului din secțiunea 4.2.

Această sumă forfetară minimă fixă reflectă principiul conform căruia orice caz de neexecutare persistentă de către un stat membru a unei hotărâri a Curții sau orice netranspunere de către un stat membru a unei directive legislative, indiferent de circumstanțele agravante, aduce atingere principiului legalității într-o comunitate guvernată de statul de drept și impune o sancțiune eficientă. Suma forfetară minimă evită, de asemenea, propunerea unor sume pur simbolice, care nu ar avea niciun efect disuasiv și ar putea submina, în loc să consolideze, autoritatea hotărârilor Curții.

Suma forfetară minimă pentru fiecare stat membru este stabilită la punctul 5 din anexă I.

4.2. Metoda de calcul al sumei forfetare

Suma forfetară se calculează într-un mod în mare parte similar cu metoda de calcul al penalității cu titlu cominatoriu, și anume:

- înmulțirea unei valori forfetare cu un coeficient pentru gravitate;
- înmulțirea rezultatului cu factorul „n”;
- înmulțirea rezultatului cu numărul de zile în care persistă încălcarea (a se vedea punctul 4.2.1).

Următoarea formulă rezumă metoda de calcul aferentă sumei forfetare:

$$SF = V-Fpsf \times Cg \times n \times zl$$

unde:

SF = suma forfetară; V-Fpsf = valoarea forfetară aferentă „plății forfetare”;
Cg = coeficient pentru gravitate; n = factorul care reflectă capacitatea de plată a statului membru în cauză; zl = numărul de zile în care persistă încălcarea.