

## II

(Comunicări)

COMUNICĂRI PROVENIND DE LA INSTITUȚIILE, ORGANELE ȘI  
ORGANISMELE UNIUNII EUROPENE

## COMISIA EUROPEANĂ

## Comunicarea Comisiei – Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din TFUE

(2011/C 12/01)

## I. INTRODUCERE

1. Posibilitatea impunerii de sancțiuni financiare unui stat membru care nu a executat o hotărâre în constatarea neîndeplinirii obligațiilor a fost introdusă prin Tratatul de la Maastricht, care a modificat în acest sens articolul 171 din Tratatul CEE, devenit articolul 228 din Tratatul CE, precum și articolul 143 din Tratatul Euratom<sup>(1)</sup>. La 13 decembrie 2005, Comisia a adoptat o comunicare privind punerea în aplicare a articolului 228 din Tratatul CE<sup>(2)</sup> („comunicarea din 2005”), care a înlocuit două comunicări anterioare din 1996<sup>(3)</sup> și 1997<sup>(4)</sup>.
2. Tratatul de la Lisabona modifică articolul 228 din Tratatul CE, devenit articolul 260 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), pentru a consolida în două privințe mecanismul prevăzut.
3. În primul rând, în cazul procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (2) [fostul articol 228 alineatul (2) din Tratatul CE], Tratatul de la Lisabona elimină etapa precontencioasă a avizului motivat. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în cazul în care consideră că statul membru în cauză nu a executat corect o hotărâre a Curții, Comisia trebuie să efectueze o singură etapă de procedură precontencioasă, și anume trimiterea unei scrisori de punere în întârziere prin care invită statul membru în cauză să își prezinte observațiile<sup>(5)</sup>. În continuare, în cazul în care nu este satisfăcută de observațiile prezentate de statul membru sau dacă acesta nu răspunde, Comisia poate sesiza direct Curtea de Justiție, în temeiul articolului 260 alineatul (2). Prin urmare, procedura prevăzută la articolul 260 alineatul (2) va fi accelerată în practică, astfel încât durata medie a procedurii avute în vedere în comunicarea din 2005 ar trebui să fie redusă automat la o durată cuprinsă între 8 și 18 luni<sup>(6)</sup>. Această durată indicativă nu exclude posibilitatea ca, în cazuri excepționale justificate de circumstanțe speciale, procedura să dureze mai mult. Pe de altă parte, această durată nu aduce atingere atenției cu care Comisia urmărește ca statele membre să se conformeze cât mai rapid posibil hotărârii.

(1) Prezenta comunicare se aplică și Tratatului Euratom, având în vedere că noul articol 106a din acel tratat prevede că articolul 260 din TFUE se aplică aceluși tratat.

(2) Documentul SEC(2005) 1658.

(3) JO C 242, 21.8.1996, p. 6.

(4) JO C 63, 28.2.1997, p. 2.

(5) Cu titlu tranzitoriu, în cazurile în care o scrisoare de punere în întârziere a fost trimisă înainte de intrarea în vigoare a TFUE, statului membru în cauză i se trimite o scrisoare de punere în întârziere suplimentară, pentru a-l informa că următoarea etapă nu va mai fi avizul motivat, ci sesizarea Curții.

(6) A se vedea punctul 3 din Comunicarea Comisiei – Către o Europă a rezultatelor – aplicarea legislației comunitare [COM(2007) 502 final], unde Comisia a indicat, în ceea ce privește procedura prevăzută la fostul articol 228 din Tratatul CE, că, „sub rezerva circumstanțelor specifice legate de unele cazuri excepționale, durata echivalentă a procedurilor necesare în vederea asigurării respectării unei hotărâri anterioare a Curții de Justiție ar trebui să fie, în medie, între 12 și 24 luni”. Circumstanțele speciale pot cuprinde în special situații în care executarea unei hotărâri anterioare implică măsuri menite să dezvolte sau să consolideze infrastructurile pe teren sau să îndeplinească obligații de rezultat.

4. În rest, dispozițiile articolului 260 alineatul (2) din TFUE corespund pe de-a întregul cu cele ale fostului articol 228 din Tratatul CE. Prin urmare, Comunicarea Comisiei din 2005 rămâne aplicabilă integral procedurilor reglementate de articolul 260 alineatul (2), eliminarea avizului motivat neimpunând o modificare a comunicării respective.
5. A doua inovație, mai substanțială, adusă de Tratatul de la Lisabona se regăsește în noul alineat (3) al articolului 260 din TFUE, care prevede următoarele:
  - „— În cazul în care sesizează Curtea printr-o acțiune în temeiul articolului 258, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, Comisia poate indica, în cazul în care consideră necesar, cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul respectiv și pe care îl consideră adecvat situației.
  - În cazul în care constată neîndeplinirea obligației, Curtea poate impune statului membru respectiv plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, în limita valorii indicate de Comisie. Obligația de plată intră în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa.”
6. Acest alineat creează un instrument cu totul nou: atunci când introduce o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 (fostul articol 226 din Tratatul CE), Comisia poate propune Curții să impună plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu în aceeași hotărâre care constată neîndeplinirea de către un statul respectiv a obligației de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă.
7. Obiectivul acestei inovații a tratatului este de a motiva și mai mult statele membre să transpună directivele în termenele stabilite de legislator și de a asigura astfel o eficacitate reală a legislației Uniunii. Astfel, Tratatul de la Lisabona ține seama de importanța capitală a transpunerii în timp util a directivelor de către statele membre. Acest lucru va salvagarda interesele generale urmărite de legislația Uniunii, care nu poate tolera întârzierile, protejând, mai presus de toate, cetățenii europeni ale căror drepturi subiective rezultă din această legislație. În ultimă instanță, credibilitatea dreptului Uniunii în ansamblul său este subminată dacă durează ani de zile ca actele legislative să aibă efecte juridice depline în statele membre.
8. În prezenta comunicare, Comisia prezintă modul în care va utiliza această nouă dispoziție introdusă prin Tratatul de la Lisabona.
9. În cadrul noului articol 260 alineatul (3), Comisia, în calitatea sa de gardian al tratatelor, joacă un rol determinant în amonte: Comisiei îi revine sarcina de a iniția procedura prevăzută la articolul 258 și de a o combina cu o cerere în temeiul articolului 260 alineatul (3), prin propunerea unei sume forfetare și/sau a unei penalități cu titlu cominatoriu cu un anumit cuantum. În acest caz, spre deosebire de procedura prevăzută la articolul 260 alineatul (2), sancțiunea care va fi impusă va fi stabilită de Curte în limita cuantumului indicat de Comisie.
10. Aplicarea de la caz la caz a principiilor și a criteriilor generale prezentate mai jos, precum și evoluția jurisprudenței Curții în acest domeniu, vor permite Comisiei să își dezvolte ulterior doctrina, pornind de la prezenta comunicare. Având în vedere că sancțiunea financiară trebuie să fie întotdeauna adaptată circumstanțelor speței, Comisia, în exercitarea competenței sale de apreciere, își rezervă posibilitatea să se îndepărteze de la aceste criterii generale, motivând detaliat acest lucru, dacă anumite cazuri particulare o justifică.
11. Articolul 260 alineatul (3) reprezintă un instrument inovator, pus la dispoziție de tratat cu scopul de a oferi un răspuns eficace fenomenului răspândit de transpunere tardivă a directivelor, fenomen care rămâne o sursă de îngrijorare. În raportul său anual privind aplicarea legislației Uniunii, Comisia va efectua, pe baza statisticilor pe care le are la dispoziție, o analiză aprofundată a performanței statelor membre în ceea ce privește transpunerea directivelor în termenele prevăzute. În cazul în care rezultatele nu vor demonstra o îmbunătățire substanțială, Comisia își va adapta abordarea și va revizui politica stabilită în prezenta comunicare.

## II. PRINCIPII GENERALE

12. Mai întâi, Comisia reamintește cele trei principii generale care trebuie să ghideze punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) și care ghidează deja punerea în aplicare a alineatului (2) din același articol.

13. În primul rând, stabilirea sancțiunii trebuie să se întemeieze pe obiectivul esențial al acestui instrument, care este transpunerea în timp util a legislației Uniunii și prevenirea repetării acestui tip de încălcări. Comisia consideră că stabilirea sancțiunii trebuie să se bazeze pe trei criterii fundamentale:
- gravitatea încălcării;
  - durata acesteia;
  - necesitatea asigurării faptului că sancțiunea în sine are un efect descurajant, pentru evitarea comiterii altor încălcări.
14. În al doilea rând, sancțiunile propuse Curții de către Comisie trebuie să fie previzibile pentru statele membre și trebuie calculate după o metodă care respectă atât principiul proporționalității, cât și principiul egalității de tratament între statele membre. De asemenea, este important să existe o metodă clară și uniformă, deoarece Comisia trebuie să justifice în fața Curții modalitatea în care a stabilit cuantumul propus.
15. În al treilea rând, din punct de vedere al eficacității sancțiunii, este important să se stabilească cantumuri corespunzătoare pentru a asigura că sancțiunea are un caracter descurajant. Impunerea unor sancțiuni pur simbolice ar face inutil acest instrument și s-ar abate de la obiectivul de a asigura o transpunere a directivelor în termenele stabilite.

### III. UTILIZAREA NOULUI INSTRUMENT

16. În conformitate cu articolul 260 alineatul (3), Comisia poate recurge la noua posibilitate prevăzută de acest articol „în cazul în care consideră necesar” acest lucru. Din această formulare trebuie înțeles că i se conferă Comisiei o amplă competență de apreciere, comparabilă cu competența de apreciere în ceea ce privește inițierea sau nu a procedurii de încălcare în sensul articolului 258, de care Comisia dispune potrivit unei jurisprudențe constante.
17. În cadrul exercitării acestei competențe de apreciere, Comisia consideră că instrumentul prevăzut la articolul 260 alineatul (3) trebuie utilizat din principiu pentru toate cazurile de neîndeplinire a obligațiilor vizate de această dispoziție, care se referă la transpunerea directivelor adoptate în conformitate cu o procedură legislativă. Într-adevăr, importanța de a asigura o transpunere de către statele membre în termenele stabilite există în mod egal în cazul tuturor directivelor legislative, în principiu neexistând motive de a face distincție între acestea. Totuși, Comisia nu exclude posibilitatea existenței anumitor cazuri particulare pentru care nu ar considera adecvată impunerea unor sancțiuni în temeiul articolului 260 alineatul (3).
18. Articolul 260 alineatul (3) nu poate fi utilizat atunci când nu sunt transpuse directive fără caracter legislativ. Prin urmare, Comisia va trebui să continue a sesiza Curtea mai întâi printr-o procedură în temeiul articolului 258, iar apoi, în cazul în care hotărârea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu este executată, va sesiza încă o dată Curtea în temeiul articolului 260 alineatul (2).
19. Trebuie menționat faptul că neîndeplinirea obligațiilor vizată la articolul 260 alineatul (3) se referă atât la absența oricărei comunicări a măsurilor de transpunere a unei directive, cât și la cazurile de comunicare parțială a măsurilor de transpunere. Acest ultim caz poate apărea fie atunci când măsurile de transpunere comunicate nu acoperă întregul teritoriu al statului membru, fie când comunicarea este incompletă în ceea ce privește măsurile de transpunere a unei părți a directivei. În cazul în care statul membru a furnizat toate explicațiile necesare privind modul în care consideră că a transpus directiva în ansamblul său, Comisia va putea considera că statul membru respectiv și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere și, prin urmare, articolul 260 alineatul (3) nu va fi aplicabil. Orice litigiu legat de caracterul suficient al măsurilor de transpunere comunicate sau de normele de drept existente în ordinea juridică națională va fi tratat în conformitate cu procedura normală privind transpunerea corectă a directivei, în temeiul articolului 258.

### IV. CELE DOUĂ TIPURI DE SANCTIUNI

20. Articolul 260 alineatul (3) îi permite Curții să impună, la cererea Comisiei, plata „unei sume forfetare sau unei penalități cu titlu cominatoriu”. Comisia este de părere că, având în vedere finalitatea sa, această formulă, ca și cea comparabilă de la alineatul (2) al aceluiași articol, nu exclude posibilitatea de a combina cele două tipuri de sancțiuni în cadrul unei singure hotărâri <sup>(7)</sup>.

<sup>(7)</sup> Hotărârea Curții 2005, *Comisia/Franța*, (C-304/02, Rec. 2005, p. I-6263).

21. Conștientă că această inovație adusă de Tratatul de la Lisabona va permite impunerea unei sancțiuni pentru necomunicarea măsurilor într-un stadiu mai timpuriu decât în trecut, Comisia speră ca sancțiunea reprezentată de penalitatea cu titlu cominatoriu să se dovedească, în principiu, suficientă pentru obiectivul urmărit de această inovație a tratatului, care este de a motiva și mai mult statele membre să transpună directivele în timp util. Cu toate acestea, de acum înainte Comisia va propune și o sumă forfetară în cazurile pentru care circumstanțele o justifică. În plus, în funcție de practica statelor membre, Comisia nu va ezita să își adapteze abordarea, generalizând recurgerea la solicitarea impunerii unei sume forfetare (a se vedea punctul 11).
22. Potrivit logicii inerente celor două tipuri de sancțiuni, în cauzele pendinte în fața Curții în care Comisia nu a propus decât o penalitate cu titlu cominatoriu, Comisia își va retrage acțiunea dacă statul membru comunică măsurile de transpunere necesare pentru a pune capăt încălcării. În schimb, în cauzele pendinte în care a propus și impunerea unei sume forfetare, Comisia nu își va retrage acțiunea doar pentru că a fost efectuată comunicarea necesară <sup>(8)</sup>.

#### V. STABILIREA CUANTUMULUI PENALITĂȚII CU TITLU COMINATORIU ȘI, DUPĂ CAZ, A SUMEI FORFETARE

23. Penalitatea cu titlu cominatoriu pe care Comisia o va propune în temeiul articolului 260 alineatul (3) va fi calculată după metoda utilizată pentru sesizarea Curții în temeiul alineatului (2) al aceluiași articol, astfel cum este prezentată la punctele 14-18 din comunicarea din 2005.
24. Astfel, cuantumul penalității cu titlu cominatoriu pe zi se calculează înmulțind suma de bază standard [punctul 15 din comunicarea din 2005 <sup>(9)</sup>] mai întâi cu un coeficient pentru gravitate și un coeficient pentru durată, iar apoi cu factorul „n” stabilit pe țară, care ține cont de capacitatea de plată a statului membru în cauză [punctul 18 din comunicarea din 2005 <sup>(10)</sup>].
25. Coeficientul pentru gravitate va fi stabilit în conformitate cu normele și criteriile prevăzute la punctele 16-16.6 din comunicarea din 2005. Comisia va continua să aplice aceste norme și criteriile la fel cum a făcut-o până acum în cauzele inițiate în temeiul fostului articol 228 din Tratatul CE care aveau ca obiect necomunicarea măsurilor de transpunere a directivelor. În special, atunci când, conform principiului cooperării loiale și practicii actuale, statul membru semnalează faptul că a comunicat numai parțial măsurile de transpunere, aceasta poate reprezenta o circumstanță atenuantă care duce la aplicarea unui coeficient pentru gravitate mai scăzut decât în cazul în care transpunerea lipsește cu desăvârșire.
26. În cazul unei eventuale revizuirii de politică (a se vedea punctul 11), Comisia va acorda o atenție specială chestiunii coeficienților pentru gravitate, ținând seama de viitoarea evoluție a jurisprudenței Curții.
27. În ceea ce privește stabilirea coeficientului pentru durată, care se calculează în conformitate cu punctul 17 din comunicarea din 2005, durata încălcării care trebuie luată în considerare este perioada începând din ziua următoare expirării termenului de transpunere stabilit în directiva în cauză (sub rezerva punctului 31).
28. În cazul în care Comisia decide să propună și o sumă forfetară, cuantumul acesteia va fi calculat după metoda descrisă la punctele 19-24 din comunicarea din 2005, cu singura precizare că trebuie ca *dies a quo* <sup>(11)</sup> să fie definită ca fiind ziua următoare expirării termenului de transpunere stabilit în directivă.

#### VI. DATA LA CARE INTRĂ ÎN VIGOARE OBLIGAȚIA DE PLATĂ A SANCȚIUNII IMPUSE

29. În conformitate cu articolul 260 alineatul (3) al doilea paragraf, atunci când Curtea impune o sancțiune statului membru în cauză, obligația de plată a acestei sancțiuni „intră în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa”. Această dispoziție permite Curții să fixeze ca dată de intrare în vigoare fie ziua pronunțării hotărârii, fie o dată ulterioară. Trebuie menționat că, și în cadrul articolului 228 din Tratatul

<sup>(8)</sup> A se vedea, analog, punctul 11 din comunicarea din 2005.

<sup>(9)</sup> Astfel cum a fost actualizat prin comunicarea din 20 iulie 2010 – SEC(2010) 923.

<sup>(10)</sup> A se vedea nota de subsol nr. 9.

<sup>(11)</sup> Zi de la care începe să curgă perioada care trebuie luată în considerare pentru calcularea sumei forfetare (a se vedea punctul 22 din comunicarea din 2005).

CE, Curtea dispunea de aceeași marjă de apreciere, deși în articolul respectiv nu exista o dispoziție expresă în acest sens. Curtea a utilizat destul de rar această marjă pentru a stabili o dată ulterioară datei pronunțării hotărârii sale <sup>(12)</sup>; în orice caz, nu a făcut acest lucru niciodată în cazurile referitoare la necomunicarea măsurilor de transpunere a directivelor.

30. În opinia Comisiei, în cadrul articolului 260 alineatul (3), ar fi potrivit să se fixeze în mod normal ca dată de intrare în vigoare a obligației de plată a sancțiunilor impuse ziua în care a fost pronunțată hotărârea. Aceasta ar însemna că penalitatea cu titlu cominatoriu pe zi ar trebui să înceapă să curgă din ziua pronunțării hotărârii.

#### VII. NORMĂ TRANZITORIE

31. Comisia va aplica noul instrument prevăzut la articolul 260 alineatul (3), precum și principiile și criteriile de punere în aplicare ale acestuia expuse în prezenta comunicare, în cazul procedurilor inițiate în temeiul articolului 258 după publicarea prezentei comunicări, dar și în cazul procedurilor inițiate înainte de publicare, cu excepția celor pentru care Curtea a fost deja sesizată. În procedurile pentru care a fost deja emis un aviz motivat, Comisia va emite un aviz motivat suplimentar în care va atenționa statul membru în cauză că va efectua o cerere în temeiul articolului 260 alineatul (3), în cazul în care Curtea este sesizată. Pentru stabilirea cuantumului sancțiunilor, precum și în ceea ce privește durata încălcării, Comisia nu va lua în considerare perioada anterioară datei de 1 decembrie 2009, data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

---

<sup>(12)</sup> Printre cele nouă hotărâri pronunțate în temeiul articolului 228 din Tratatul CE și care au impus o sancțiune, numai în trei cazuri Curtea a reținut un moment ulterior pronunțării hotărârii sale ca prim termen pentru plata unei penalități cu titlu cominatoriu, a se vedea cauzele C-278/01, Comisia/Spania, Rec. 2003, p. I-14141; C-304/02, Comisia/Franța, Rec. 2005, p. I-6263; C-369/07, Comisia/Grecia (încă nepublicată).