



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILO JÄÄSKINEN
prezentate la 21 martie 2013¹

Cauza C-241/11

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Ceha

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Netranspunerea Directivei 2003/41/CE —
Activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale —
Neexecutarea Hotărârii Curții în cauza C-343/08 — Articolul 260 TFUE — Sumă forfetară —
Termen de executare a hotărârii Curții prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor”

I – Introducere

1. Prin acțiunea formulată, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin faptul că nu a luat măsurile necesare pentru executarea Hotărârii din 14 ianuarie 2010, Comisia Europeană/Republica Cehă², privind netranspunerea în parte a Directivei 2003/41/CE privind activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale³, Republica Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE. În plus, Comisia solicită Curții să oblige Republica Cehă la plata unei sume forfetare în cuantum de 3 364 395,20 euro.

2. Astfel, Curtea se confruntă cu un exercițiu important și întâlnit în mod comun atât în ordinele juridice naționale, cât și în dreptul Uniunii, în special în domeniul concurenței, care constă în stabilirea sancțiunii.

3. Particularitatea prezentei cauze constă în faptul că încălcarea constatată prin Hotărârea Curții Comisia/Republica Cehă, citată anterior, în temeiul articolului 258 TFUE, a avut un impact practic foarte scăzut în ordinea juridică cehă din cauza lipsei unor instituții pentru furnizarea de pensii ocupaționale (denumite în continuare „IFPO”) stabilite pe teritoriul național.

¹ — Limba originală: franceza.

² — C-343/08, Rep., p. I-275.

³ — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 3 iunie 2003 privind activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale (JO L 235, p. 10, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 219).

4. Amintim în această privință că, în domeniul sancțiunilor pecuniare în sensul articolului 260 TFUE, Comisia a publicat o serie de comunicări⁴ pentru uniformizarea practicii privind impunerea sancțiunilor amintite și pentru a contribui în același timp la egalitatea de tratament între statele membre. Cu toate acestea, Curtea nu este ținută de propunerile formulate de Comisie în comunicările menționate⁵.

5. Rezultă, între altele, din comunicările respective că, potrivit Comisiei, orice încălcare a dreptului Uniunii, în special neexecutarea unei hotărâri a Curții, are un caracter grav. Or, în opinia noastră, o asemenea abordare este retorică, din moment ce pare să excludă orice analiză a proporționalității sancțiunii și orice individualizare a acesteia din urmă, în pofida principiilor admise în mod normal în materie represivă.

6. Este adevărat că, spre deosebire de legislațiile naționale care clasifică adesea încălcările în funcție de sancțiunile prevăzute de lege, dreptul Uniunii nu face o astfel de distincție. Cu toate acestea, un aspect comun atât legislațiilor naționale, cât și dreptului Uniunii privește luarea în considerare a gradului de ilicitețe, înțelegând ca o transgresare a unei norme care este comisă cu o anumită formă de intenție sau de neglijență⁶.

7. Astfel, în sistemul prevăzut la articolul 260 TFUE pentru impunerea unei sume forfetare, gravitatea este înainte de toate cea care permite să se stabilească natura încălcării.

8. În consecință, pentru a se asigura o adecvare între încălcarea comisă și sancțiunea care urmează să fie aplicată, Curtea ar putea face distincție între încălcările dreptului Uniunii printr-o nuanțare între încălcările ușoare, medii sau grave. În plus, dat fiind că ilicitețea nu depinde numai de comportamentul extern al autorului și de consecințele actului, ci are legătură de asemenea cu circumstanțe proprii persoanei autorului, în special cu intențiile sale, stabilirea sumei forfetare trebuie să țină seama, pe de o parte, de circumstanțele atenuante, precum cooperarea loială, și, pe de altă parte, de cauzele agravante, precum recidiva unui anumit stat membru.

9. În final, ponderarea tuturor acestor elemente se înscrie în cadrul exercitării competenței de fond de care dispune Curtea pentru impunerea sancțiunilor pecuniare prevăzute la articolul 260 TFUE.

II – Cu privire la reglementarea relevantă din dreptul Uniunii

10. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, procedura precontencioasă aplicabilă, în temeiul articolului 260 TFUE, în cazul neexecutării unei hotărâri a Curții a fost scurtată prin suprimarea cerinței privind avizul motivat al Comisiei. Astfel cum reiese din textul articolului menționat, Comisia nu este obligată să trimită statului membru în cauză decât o scrisoare de punere în întârziere înainte de sesizarea Curții.

11. Directiva 2003/41, a cărei netranspunere parțială a constituit obiectul neîndeplinirii obligațiilor de către Republica Cehă, vizează stabilirea normelor privind activitățile și supravegherea IFPO. IFPO sunt instituții care au scopul de a furniza pensii în contextul unei activități ocupaționale pe baza unui acord sau contract, individual sau colectiv, între angajatori și angajați sau organizațiile care îi reprezintă pe aceștia din urmă. Directiva 2003/41 urmărește instituirea unei piețe interne a sistemelor de pensii

4 — A se vedea în special Comunicarea privind punerea în aplicare a articolului 171 din tratat (JO 1996, C 242, p. 6); Metoda de calcul al penalităților cu titlu cominatoriu prevăzute la articolul 171 din Tratatul CE (JO 1997, C 63, p. 2); Comunicarea SEC(2005) 1658 din 12 decembrie 2005, intitulată „Punerea în aplicare a articolului 228 CE” (JO 2007, C 126, p. 12), astfel cum a fost actualizată prin Comunicarea SEC(2010) 923 din 20 iulie 2010, intitulată „Punerea în aplicare a articolului 260 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Actualizarea datelor utilizate pentru calculul sumelor forfetare și al penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia le va propune Curții de Justiție în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor”.

5 — Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia (C-387/97, Rec., p. I-5047, punctele 86 și 89).

6 — A se vedea, în ceea ce privește dreptul penal, Darbellay, J., *Théorie générale de l'illicéité*, p. 124.

ocupationale, organizată la scară europeană. În conformitate cu principiul subsidiarității, statele membre păstrează totuși responsabilitatea integrală pentru organizarea sistemelor lor de pensii, precum și pentru împărțirea rolurilor între cei trei „piloni” ai sistemului de pensii, astfel încât au în special obligația, în cadrul celui de al doilea pilon, să definească rolul și funcțiile diferitor tipuri de IFPO.

12. În vederea realizării obiectivelor urmărite, Directiva 2003/41 impune statelor membre diferite obligații privind IFPO stabilite pe teritoriul acestora, în special separația juridică între întreprinderile afiliate și IFPO (articolul 8), respectarea unor condiții de funcționare (articolul 9), controlul acestora (articolul 13) și constituirea de provizioane tehnice (articolele 15-18). Pe de altă parte, articolul 20 alineatul (1) din directiva menționată prevede că statele membre trebuie să permită întreprinderilor stabilite pe teritoriul lor să recurgă la serviciile IFPO autorizate în alte state membre, precum și că trebuie să permită IFPO autorizate să funcționeze pe teritoriul lor să accepte afilierea la sistem a unor întreprinderi cu sediul pe teritoriile altor state membre. Alineatele (2)-(4) ale articolului menționat precizează în această privință normele de supraveghere a activităților transfrontaliere ale IFPO.

13. Potrivit articolului 22 alineatul (1) din Directiva 2003/41, statele membre trebuiau să adopte dispozițiile necesare pentru a se conforma reglementărilor directivei până la data de 23 septembrie 2005.

III – Hotărârea Comisia/Republica Cehă, C-343/08

14. Prin Hotărârea Comisia/Republica Cehă, citată anterior, Curtea a statuat că, prin neadoptarea, în termenul prevăzut, a actelor cu putere de lege și a normelor administrative necesare pentru a se conforma articolelor 8, 9, 13, 15-18 și articolului 20 alineatele (2)-(4) din Directiva 2003/41, Republica Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 22 alineatul (1) din această directivă.

15. Ca răspuns la argumentația Republicii Cehe potrivit căreia lipsa IFPO din acest stat membru justifică netranspunerea dispozițiilor Directivei 2003/41, Curtea a amintit la punctele 37-52 din hotărâre că, potrivit jurisprudenței și în lipsa unui motiv de ordin geografic de natură să lipsească transpunerea dispozițiilor în cauză de orice obiect, este important ca, în ipoteza în care Republica Cehă ar decide completarea sistemului său național de pensii pentru limită de vârstă printr-un sistem de pensii ocupationale care aparține celui de al doilea pilon, toate subiectele de drept din acest stat membru, asemenea altor subiecte de drept din cadrul Uniunii Europene, să știe care le sunt drepturile și obligațiile.

16. În schimb, la punctele 53-62 din hotărâre, Curtea a decis că transpunerea în dreptul intern a dispozițiilor în cauză nu obligă în niciun mod Republica Cehă să modifice sistemul său național de pensii pentru limită de vârstă. Mai precis, Directiva 2003/41 nu poate, potrivit Curții, să fie interpretată în sensul că obligă un stat membru care interzice stabilirea pe teritoriul său a unor IFPO din cauza lipsei unui al doilea pilon să suprimă această interdicție.

IV – Procedura precontencioasă, acțiunea în fața Curții în cauza C-241/11 și evoluțiile intervenite în cursul prezentei proceduri

17. Prin scrisoarea din 19 februarie 2010, Comisia a invitat Republica Cehă să îi comunice măsurile și calendarul precis pe care guvernul ceh intenționa să le adopte pentru a se conforma Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior. În răspunsul său, acest stat membru a arătat că măsurile necesare vor fi adoptate cel mai târziu în luna iunie 2012. Prin scrisoarea din 17 iunie 2010, ministrul

finanțelor al Republicii Cehe a informat Comisia că decizia privind modul de transpunere a Directivei 2003/41 va fi luată de guvernul rezultat după alegerile legislative din 28 și 29 mai 2010. Ulterior, prin scrisoarea din 1 octombrie 2010, acesta a anunțat că un document de lucru cu privire la transpunerea directivei menționate va fi prezentat în curând guvernului.

18. Prin scrisoarea din 29 octombrie 2010, Comisia a adresat Republicii Cehe o scrisoare de punere în întârziere prin care a invitat-o să își prezinte observațiile în termen de două luni de la primirea scrisorii menționate. La cererea Republicii Cehe, Comisia a acceptat să prelungească acest termen până la 28 ianuarie 2011.

19. În răspunsul său la scrisoarea de punere în întârziere amintită, Republica Cehă a arătat că pregătea un proiect de lege care va fi prezentat guvernului în primul trimestru al anului 2011, iar parlamentului în luna aprilie 2011, astfel încât va intra în vigoare în cel de al treilea trimestru.

20. La 19 mai 2011, Comisia a introdus prezenta acțiune, prin intermediul căreia solicită Curții:

- să constate că acest stat membru nu a adoptat măsurile necesare pentru a se conforma Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior, precum și
- obligarea acestuia la plata unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 22 364,16 euro pe zi de întârziere la adoptarea măsurilor pe care le presupune executarea hotărârii menționate, începând de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză și până la adoptarea măsurilor de executare respective, și
- obligarea acestuia, de asemenea, la plata unei sume forfetare în cuantum de 5 644,80 euro pe zi de întârziere la adoptarea acestor măsuri începând de la data pronunțării hotărârii în cauză până la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză sau până la data adoptării măsurilor de executare.

21. La 2 septembrie 2011, Republica Cehă a informat Comisia cu privire la publicarea și la intrarea în vigoare, la 31 august 2011, a Legii nr. 260/2011⁷ (denumită în continuare „Legea nr. 260/11”), care asigură, potrivit acestui stat membru, executarea completă a Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior. După examinarea textului Legii nr. 260/11, Comisia, în memoriul în replică, a apreciat că Republica Cehă a asigurat conformitatea legislației sale cu hotărârea respectivă. În consecință, Comisia a renunțat la cererea de stabilire a unei penalități cu titlu cominatoriu. Cu toate acestea, Comisia și-a menținut cererea cu privire la plata unei sume forfetare.

V – Cu privire la acțiune și la argumentele părților

A – Cu privire la existența unei neîndepliniri a obligațiilor

22. Trebuie arătat de la bun început că, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, data de referință pentru aprecierea existenței unei neîndepliniri a obligațiilor potrivit articolului 260 TFUE corespunde datei de expirare a termenului stabilit în scrisoarea de punere în întârziere în temeiul alineatului (2) primul paragraf al respectivului articol⁸.

⁷ — Repertoriul legislativ ceh din 31 august 2011, vol. 92.

⁸ — A se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania (C-610/10, punctul 67), și Hotărârile din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-279/11, punctul 19), și Comisia/Irlanda (C-374/11, punctul 19).

23. Deși Republica Cehă nu contestă realitatea neîndeplinirii obligațiilor imputate, ci doar gravitatea încălcării astfel cum aceasta rezultă din interpretarea Comisiei, nu este mai puțin adevărat că, la momentul expirării termenului stabilit în scrisoarea Comisiei de punere în întârziere, care a fost prelungit, Republica Cehă nu adoptase toate măsurile necesare pentru a se conforma pe deplin obligațiilor care rezultau din Hotărârea Comisia/Republica Cehă, citată anterior. În consecință, este necesar să se constate că Republica Cehă și-a încălcat obligația care reiese din articolul 260 alineatul (1) TFUE.

B – Cu privire la cererea referitoare la suma forfetară

24. Din moment ce măsurile necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior, au fost adoptate în cursul prezentei proceduri, cererea de impunere a unei penalități cu titlu cominatoriu a rămas fără obiect conform jurisprudenței⁹.

25. În schimb, Comisia și-a menținut cererea de aplicare a unei sume forfetare calculate în conformitate cu Comunicarea Comisiei din 2005, citată anterior. Din aceasta din urmă rezultă că suma forfetară corespunde produsului dintre un quantum zilnic înmulțit cu numărul de zile cât durează încălcarea. Quantumul zilnic rezultă, în ceea ce îl privește, din înmulțirea unei sume forfetare de bază¹⁰ cu un coeficient pentru gravitatea încălcării (pe o scară de la 1 la 20) și cu un factor „n”, care reflectă produsul intern brut al statului membru și numărul de voturi de care acesta dispune în cadrul Consiliului Uniunii Europene.

26. Comisia subliniază obligația care incumbă tuturor statelor membre de a transpune integral Directiva 2003/41, chiar dacă, în speță, lipsa transpunerii nu ar fi avut în practică nicio incidență concretă ca urmare a inexistenței unui al doilea pilon în cadrul sistemului ceh de pensii pentru limită de vârstă. Comisia amintește că, prin adoptarea Directivei 2003/41, legiuitorul Uniunii urmărea ca toate statele membre să definească condițiile necesare pentru activitățile IFPO pe teritoriile lor. În plus, în opinia Comisiei, atât normele în cauză ale Directivei 2003/41, cât și conținutul Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior, au fost clar formulate și nu lăsau nicio îndoială cu privire la modalitățile de executare a acestora.

27. În ceea ce privește detaliile calculului sumei forfetare, Comisia propune să se rețină coeficientul pentru gravitate 8, dat fiind că normele Directivei 2003/41 sunt, în opinia sa, esențiale pentru prestările de servicii transfrontaliere de către IFPO și că, fără transpunerea completă a acestora în ordinea juridică internă, condițiile de funcționare a unei piețe interne a regimurilor de pensii ocupaționale nu sunt create. Comisia subliniază că lipsa transpunerii constituie o încălcare a principiului securității juridice a cărei gravitate s-ar accentua în ceea ce privește dispozițiile referitoare la regulile prudențiale și la regulile de supraveghere care au rolul de a garanta un nivel înalt de securitate pentru viitorii pensionari.

28. Pe de altă parte, ca răspuns la argumentul Republicii Cehe întemeiat pe o transpunere parțială a Directivei 2003/41 în termenul acordat, Comisia arată că această împrejurare nu ar schimba cu nimic situația. Astfel, transpunerea parțială nu ar privi decât IFPO prestatoare de servicii transfrontaliere în Republica Cehă. Prin urmare, nu ar fi fost posibil să se deducă din aceasta condițiile de funcționare a IFPO supuse controlului autorităților cehe și nici regulile prudențiale care s-ar aplica acestor instituții.

9 — A se vedea Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (C-121/07, Rep., p. I-9159, punctele 26-28).

10 — A se vedea Comunicarea Comisiei COM(2012) 6106 final, intitulată „Actualizarea datelor utilizate pentru calculul sumelor forfetare și al penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia le va propune Curții de Justiție în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor”, prin care se stabilește quantumul standard al sumei forfetare menționate la 210 euro.

29. În ceea ce o privește, Republica Cehă contestă în principal gravitatea duratei încălcării constatate prin Hotărârea Comisia/Republica Cehă, citată anterior, care ar fi foarte scăzută sau chiar inexistentă. Statul membru menționat apreciază că nu ar trebui să i se aplice o sumă forfetară sau că cuantumul acesteia ar trebui să fie redus în mod substanțial având în vedere particularitățile speței.

30. Pe de o parte, Republica Cehă arată că aprecierea Comisiei cu privire la gravitatea încălcării se întemeiază pe un postulat eronat, Comisia confundând această chestiune cu cea privind încălcarea dreptului Uniunii. Pe de altă parte, Republica Cehă amintește că, pentru aprecierea nivelului de gravitate al unei încălcări, trebuie luate în considerare consecințele neîndeplinirii obligațiilor asupra intereselor private și publice, precum și urgența de a determina statul membru în cauză să se conformeze obligațiilor sale, importanța normei juridice a cărei încălcare a fost constatată și atitudinea statului membru în cauză.

VI – Apreciere generală

A – Cu privire la natura sumei forfetare

31. Rezultă din jurisprudență, în special din Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța¹¹, că cele două sancțiuni pecuniare prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE nu îndeplinesc aceeași funcție. Astfel, dacă impunerea unor penalități cu titlu cominatoriu pare a fi foarte indicată pentru a stimula un stat membru să pună capăt cât mai repede posibil încălcării în cauză, impunerea unei sume forfetare se întemeiază mai mult pe aprecierea consecințelor unei neexecutări a obligațiilor de către statul membru respectiv asupra intereselor private și publice¹².

32. Suma forfetară reprezintă, așadar, o sancțiune în sensul strict al cuvântului. Spre deosebire de penalitățile cu titlu cominatoriu, care au o natură esențialmente coercitivă, suma forfetară are ca scop să sancționeze inacțiunea din trecut a statului membru în cauză.

33. Astfel, Curtea a precizat caracteristicile sumei forfetare insistând asupra caracterului său disuasiv și asupra funcției de prevenire a repetării în viitor a unor încălcări¹³. În opinia Comisiei, amenințarea cu aplicarea acesteia ar fi de natură în special să determine statul membru să execute cât mai repede hotărârea inițială de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, mai exact, înainte de o a doua sesizare a Curții¹⁴.

34. În plus, natura punitivă a sumei forfetare presupune că aceasta are o funcție retributivă care corespunde principiului potrivit căruia orice încălcare trebuie să fie urmată de o sancțiune proporțională pentru restabilirea statului de drept.

35. Astfel, din moment ce încălcarea este un act de sfidare a ordinii juridice stabilite, sancțiunea constituie un răspuns just la actul respectiv. Justețea răspunsului presupune totuși, în opinia noastră, ca suma forfetară aplicată să rămână cât mai mică posibil în prezența unor încălcări a căror gravitate este deosebit de redusă.

11 — C-304/02, Rec., p. I-6263.

12 — A se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța, citată anterior (punctul 81).

13 — Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (C-369/07, Rep., p. I-5703, punctul 145), Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, citată anterior (punctul 142), și Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-374/11), citată anterior (punctul 48).

14 — Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța, citată anterior (punctul 33).

36. În această privință, reiese din jurisprudență că, în exercitarea puterii sale de apreciere, Curtea trebuie să stabilească cuantumul sumei forfetare astfel încât aceasta să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză¹⁵. Impunerea unei sume forfetare trebuie, în fiecare speță, să depindă de ansamblul elementelor pertinente care se raportează atât la caracteristicile neîndeplinirii obligațiilor constatate, cât și la atitudinea proprie a statului membru vizat¹⁶.

37. Natura disuasivă a sumei forfetare a fost consolidată în special prin Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța, citată anterior, în care Curtea a decis să impună plata unei sume forfetare în pofida unei executări complete a hotărârii inițiale înainte de finalizarea procedurii declanșate în temeiul articolului 260 TFUE (ex-articolul 228 CE). În consecință, deși a subliniat că nu este vorba despre o sancțiune automată, Curtea a confirmat puterea sa de apreciere în ceea ce privește necesitatea de a impune suma forfetară având în vedere împrejurările unei spețe.

B – Cu privire la rolul comunicărilor Comisiei referitoare la punerea în aplicare a articolului 260 TFUE

38. Nu se contestă că liniile directoare cum sunt cele cuprinse în comunicările evocate mai sus ale Comisiei, referitoare la punerea în aplicare a articolului 260 TFUE, contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de această instituție¹⁷.

39. Astfel, spre deosebire de ordinile juridice naționale, în care stabilirea normelor sau a unei practici privind evaluarea sancțiunii revine cel mai adesea legiuitorului, reprezentanților ministerului public sau eventual instanțelor de apel sau curților supreme, în domeniul de aplicare al articolului 260 TFUE, Comisia este cea care are sarcina de a publica acest instrument de referință.

40. Considerăm, la fel ca avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer, că, deși nu este vorba despre texte normative propriu-zise, aceste comunicări sunt obligatorii pentru instituția de la care emană, cel puțin în sensul că aceasta nu va putea să se îndepărteze de la ele decât pentru un motiv adecvat, cu riscul de a încălca principiul egalității de tratament¹⁸.

41. Menționăm, pe de altă parte, că, în celelalte domenii ale dreptului Uniunii și în special în dreptul concurenței, prin adoptarea unor astfel de norme de conduită și prin anunțarea, publicându-le, a faptului că le va aplica în viitor în cazurile prevăzute de acestea, Comisia își autolimitează exercitarea puterii de apreciere¹⁹. În consecință, comunicările pe care Comisia le adoptă sunt obligatorii pentru aceasta, în măsura în care ele nu se îndepărtează de normele tratatului²⁰.

42. Trebuie subliniat că comunicările Comisiei referitoare la aplicarea articolului 260 TFUE sunt un instrument indispensabil pentru Curte pentru a putea adopta o practică justă și coerentă și care contribuie la previzibilitatea justiției. Astfel, comunicările participă la elaborarea de către Curte a unui demers metodic și riguros în materia aplicării unor sancțiuni pecuniare. Propunerile Comisiei au în principal funcția de a permite Curții să se situeze într-o categorie de sancțiuni care corespunde naturii

15 — Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (punctul 146), și Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania (punctul 143), citate anterior.

16 — Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, citată anterior (punctul 141).

17 — A se vedea Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia (C-70/06, Rep., p. I-1, punctul 34), Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia, citată anterior (punctul 112), și Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, citată anterior (punctul 116).

18 — Punctele 12 și 100 din Concluziile în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia, citată anterior.

19 — Hotărârea din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, Rec., p. I-5425, punctele 211-213).

20 — A se vedea printre multe altele Hotărârea din 2 decembrie 2010, Holland Malt/Comisia (C-464/09 P, Rep., p. I-12443, punctul 47).

încălcării în cauză. Prin urmare, acestea constituie pentru Curte un punct de plecare indicativ pentru aprecierea globală a neîndeplinirii obligațiilor imputate și formează un dispozitiv care garantează ca stabilirea sancțiunii să nu devină arbitrară sau subiectivă, în pofida faptului că stabilirea sancțiunii nu atinge niciodată o obiectivitate matematică.

43. Amintim totuși că Curtea nu se poate întemeia pe comunicările sus-menționate decât ca pe un cadru analitic și cu titlu de referință metodologică. În consecință, în exercitarea puterii sale de apreciere, Curtea nu are, printre altele, obligația de a prezenta detaliile calculului sumei forfetare pe care o aplică unui stat membru vizat.

VII – Cu privire la metodologia impunerii unei sume forfetare

A – Aplicarea criteriului privind gravitatea în practica Comisiei

44. În conformitate cu Comunicarea din 2005²¹, Comisia se întemeiază, pentru calculul cuantumului sumei forfetare, pe trei criterii, și anume gravitatea încălcării, durata încălcării și capacitatea de plată a unui stat membru. Ni se pare că principala dificultate care afectează aplicarea criteriilor menționate constă în riscul de suprapunere în special între criteriile privind gravitatea și cele privind durata. Astfel, deși este un parametru cu caracter obiectiv, întinderea în timp a încălcării poate să contribuie în mod rezonabil la creșterea gravității neîndeplinirii obligațiilor imputate.

45. În această privință, deși recunoaștem marea varietate a neîndeplinirilor obligațiilor imputate, observăm totuși că aplicarea coeficientului pentru gravitate de către Comisie în vederea aplicării sancțiunilor pecuniare este marcată de o anumită lipsă de coerență²².

46. Astfel, este surprinzător să se constate că, în materia penalităților cu titlu cominatoriu, în una dintre cauzele cele mai complexe până în prezent, referitoare la aplicarea sancțiunilor pecuniare la o situație de neîndeplinire a obligațiilor generalizată și structurală, Comisia a propus coeficientul pentru gravitate 10. În schimb, într-o cauză ulterioară, care privea o neîndeplinire a obligațiilor de ordin exclusiv legislativ, coeficientul a fost stabilit la 11²³. În plus, în singura cauză în care, din lipsă de elemente de probă, nu s-a putut constata o neîndeplinire a obligațiilor, Comisia propusese coeficientul pentru gravitate 14²⁴. În sfârșit, Comisia a mers până la a nu propune decât coeficientul 1 într-o cauză referitoare la netranspunerea unei directive²⁵.

47. În ceea ce privește cererile referitoare la impunerea unei sume forfetare în cauzele privind netranspunerea unor directive, Comisia a propus coeficienții 11²⁶ și 12²⁷. În schimb, în cauze referitoare la nerecuperarea unor ajutoare de stat, care se caracterizează printr-un grad de complexitate ridicat, coeficientul propus varia între 5²⁸, 8²⁹ și 12³⁰.

21 — Comunicarea SEC(2005) 1658, menționată anterior.

22 — Pentru analiza aplicării coeficientului pentru gravitate, a se vedea în special Kilbey, I., *The interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)*, European Law Review, 2010, vol. 35, nr. 3, p. 370. Cu privire la analiza în special a importanței normelor de drept al Uniunii, a se vedea van Rijn, T., *Non-exécution des arrêts de la Cour de justice par les États membres*, Cahier de droit européen, 2008, nr. 1 și 2, p. 105 și urm.

23 — Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia, citată anterior.

24 — Hotărârea din 18 iulie 2006, Comisia/Italia (C-119/04, Rec., p. I-6885).

25 — Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, Rec., p. I-2461).

26 — Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia (C-109/08, Rep., p. I-4657).

27 — Hotărârea din 31 martie 2011, Comisia/Grecia (C-407/09, Rep., p. I-2467).

28 — Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, citată anterior.

29 — Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (C-496/09, Rep., p. I-11483).

30 — Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia, citată anterior.

48. Cu titlu de comparație și *pro memoria*, amintim că în speță Comisia a apreciat că gravitatea neîndeplinirii obligațiilor justifică aplicarea coeficientului 8 pe o scară de 20.

B – Analiza gravității încălcării în scopul impunerii unei sume forfetare

49. Mai întâi, amintim că, spre deosebire de o hotărâre declarativă pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE, care reflectă o stare obiectivă de drept al Uniunii³¹, o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE și care impune sancțiuni pecuniare prezintă un caracter subiectiv, din moment ce implică o apreciere a vinovăției unui stat membru. În plus, această a doua hotărâre are un efect constitutiv în cazul în care Curtea decide să impună sancțiunile amintite.

50. În opinia noastră, aprecierea gravității încălcării care constă într-o neexecutare a unei hotărâri a Curții cuprinde, pe de o parte, aspecte de natură subiectivă, care privesc în special vinovăția statului membru, și, pe de altă parte, stabilirea gravității, care se întemeiază pe elemente obiective referitoare la întinderea încălcării și la consecințele acesteia.

1. Cu privire la dimensiunea subiectivă a gravității încălcării

51. Din punct de vedere subiectiv, problema care se pune cu privire la stabilirea sumei forfetare este cea dacă statul membru a acționat cu bună-credință după pronunțarea primei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Această situație se apreciază în raport cu măsurile adoptate de statul membru respectiv în scopul executării hotărârii pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE.

52. În această privință, printre parametrii de analiză relevanți se numără aprecierea diligenței și a cooperării loiale ale unui stat membru. Astfel, Curtea ar putea determina dacă neexecutarea în cauză rezultă dintr-un comportament intenționat sau doar dintr-unul neglijent și, dacă este cazul, gradul neglijenței respective. Ni se pare esențial ca un stat membru loial să nu fie obligat la plata unei sume forfetare echivalente cu cea la care a fost obligat un stat membru care nu a dat dovadă nici de cea mai mică bunăvoință.

53. În ceea ce privește în mod concret atitudinea adoptată de Republica Cehă în prezenta cauză, reiese din dosar că statul membru respectiv a executat în întregime Hotărârea Comisia/Republica Cehă, citată anterior, prin adoptarea unei legislații de transpunere a Directivei 2003/41 după 19 luni de la pronunțarea hotărârii menționate, adică după 6 luni de la introducerea prezentei acțiuni la Curte.

54. Republica Cehă își justifică întârzierea prin situația internă, și anume o schimbare de guvern ca urmare a alegerilor legislative, prin dezbaterile referitoare la reforma sistemului național de securitate socială, precum și prin instabilitatea economică legată de criza financiară mondială.

55. Este adevărat că, potrivit unei jurisprudențe constante, un stat membru nu poate invoca dispoziții, practici sau situații din ordinea juridică internă pentru a justifica nerespectarea obligațiilor prevăzute de dreptul Uniunii³².

31 — A se vedea Hotărârea din 10 mai 2012, Comisia/Estonia (C-39/10, punctul 63).

32 — A se vedea printre multe altele recenta Hotărâre din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-374/11), citată anterior (punctul 39). A se vedea de asemenea Hotărârea din 31 martie 2011, Comisia/Grecia, citată anterior.

56. Cu toate acestea, având în vedere principiul *impossibilia nulla obligatio est*, Curtea poate lua în considerare, pentru aprecierea gravității neîndeplinirii obligațiilor în scopul impunerii eventuale a unor sancțiuni pecuniare, dificultățile reale pe care le poate întâmpina un stat membru în cursul procesului de executare a unei hotărâri adoptate în temeiul articolului 258 TFUE³³. Astfel, spre deosebire de o procedură privind constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, demersul întemeiat pe răspunderea obiectivă nu poate fi aplicat în cadrul procedurii prevăzute la articolul 260 TFUE.

57. În înscrisurile sale, Republica Cehă subliniază că a început procedura de executare în luna următoare pronunțării hotărârii și că, în plus, ar fi respectat obligația de cooperare loială cu Comisia, răspunzând întotdeauna în mod minuțios la cererile acesteia. În plus, Republica Cehă arată că Directiva 2003/41 a fost deja parțial transpusă în termenul acordat, prin urmare, înainte chiar de pronunțarea primei hotărâri a Curții³⁴. Pe de altă parte, transpunerea completă ar fi fost realizată în cursul prezentei proceduri.

58. În această privință, ni se pare evident că Republica Cehă a dat efectiv dovada unei cooperări loiale cu serviciile Comisiei în cadrul corespondenței purtate.

59. În plus, ni se pare incontestabil că o transpunere parțială sau definitivă intervenită în cursul procedurii în fața Curții în temeiul articolului 260 TFUE este un element care pledează în favoarea statului membru vizat. De fapt, Curtea ia în considerare aspectul respectiv pentru aprecierea gravității unei neîndepliniri a obligațiilor, fără însă ca aceasta să scutească statul membru de obligația sa de a suporta consecințele neîndeplinirii obligațiilor sub forma plății unei sume forfetare³⁵.

60. Cu toate acestea, observăm în atitudinea Republicii Cehe un factor agravant care rezultă dintr-o anumită neglijență, precum și dintr-o lipsă de coerență la nivelul procedurilor naționale, ceea ce a întârziat în mod nejustificat executarea hotărârii Curții. Astfel, începând cu data pronunțării Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior, amplexarea lucrărilor legislative care trebuiau realizate în scopul executării hotărârii menționate era clar stabilită. Or, intensitatea eforturilor care trebuiau prevăzute în acest scop nu pare excesivă, chiar și într-un context politic de alegeri legislative.

61. În sfârșit, considerăm că, în fața unei astfel de atitudini, caracterizată printr-o neglijență clară, Curtea nu poate evita să impună Republicii Cehe plata unei sume forfetare.

33 — A se vedea în această privință Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda, citată anterior (punctul 40).

34 — Republica Cehă subliniază că Directiva 2003/41 fusese deja parțial transpusă înainte de declanșarea de către Comisie a procedurii prevăzute la articolul 260 TFUE, în ceea ce privește partea referitoare la posibilitatea acordată IFPO de a-și furniza serviciile pe teritoriul național sub formă de prestații transfrontaliere.

35 — Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța, citată anterior (punctele 60 și 84). Pentru exemple privind luarea în considerare a eforturilor depuse de autoritățile naționale, a se vedea Hotărârea din 31 martie 2011, Comisia/Grecia (punctul 36), și Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-374/11, punctele 40 și 41), citate anterior.

2. Cu privire la dimensiunea obiectivă a gravității încălcării

62. Aspectul obiectiv al parametrului privind gravitatea a fost definit în jurisprudența Curții în principal prin referire la natura încălcării. Printre factorii relevanți în această privință se numără durata pe care persistă neîndeplinirea obligațiilor după pronunțarea hotărârii de constatare a acesteia, precum și interesele publice și private în cauză³⁶. Pe de altă parte, este de remarcat faptul că Curtea reduce în mod frecvent quantumul sumei forfetare în raport cu cel propus de Comisie³⁷.

63. Admițând totodată suprapunerea dintre parametrii privind durata și cei privind gravitatea, ne propunem să concentrăm prezenta analiză pe aspectul obiectiv al gravității pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, înainte de a aborda, ulterior, problematica curgerii timpului.

64. În ceea ce privește impactul netranspunerii în cauză asupra intereselor publice și private, trebuie amintit că Directiva 2003/41 urmărește să instituie o piață internă a sistemelor de pensii ocupaționale în cadrul căreia IFPO trebuie să beneficieze de libertatea de a presta servicii și de libertatea de a investi³⁸.

65. Dorim să subliniem de la bun început că neîndeplinirea obligațiilor imputată în prezenta cauză Republicii Cehe de Comisie are, în opinia noastră, o gravitate mai redusă decât cea care rezultă din interpretarea Comisiei. Astfel, ni se pare că în favoarea Republicii Cehe trebuie să fie reținute circumstanțe atenuante.

66. Prin urmare, pe de o parte, în măsura în care, în conformitate cu hotărârea Curții, Directiva 2003/41 nu impune statului membru respectiv nici crearea unui al doilea pilon, nici suprimarea interdicției de stabilire a IFPO pe teritoriul său, impactul real al netranspunerii dispozițiilor în cauză este aproape inexistent. Astfel, din moment ce o transpunere ar avea ca principal obiectiv să informeze subiectele eventual interesate de activitățile IFPO, lipsa transpunerii amintite în ordinea juridică cehă, din care lipsește al doilea pilon al sistemului național de pensii pentru limită de vârstă, nu poate fi considerată ca foarte gravă. În consecință, impactul încălcării imputate asupra intereselor publice și private rămâne foarte limitat.

67. Pe de altă parte, având în vedere situația specifică din Republica Cehă, interpretarea foarte largă a Directivei 2003/41 propusă de Comisie în cadrul primei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor era efectiv susceptibilă să creeze confuzie³⁹. În consecință, chiar dacă Republica Cehă ar fi fost deosebit de diligentă, nu ar fi fost, în orice caz, în măsură, pe toată durata primei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, să adopte măsuri eficiente pentru a pune capăt neîndeplinirii obligațiilor imputate.

36 — Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (punctul 64 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-374/11, punctul 51), citate anterior.

37 — Astfel, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța, citată anterior, Curtea, având în vedere adoptarea unor măsuri care urmăreau să asigure executarea fără întârziere a hotărârii și respectarea principiului cooperării loiale, a redus quantumul de aproape 43 de milioane la 10 milioane de euro. În cauza Comisia/Grecia (Hotărârea din 4 iunie 2009, C-568/07, Rep., p. I-4505), suma forfetară a fost redusă de Curte de la 5 milioane de euro la 1 milion de euro pentru motivul că neîndeplinirea obligațiilor luase în parte sfârșit înainte chiar de pronunțarea primei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia, citată anterior, Curtea a obligat statul membru la plata unei sume forfetare de 2 milioane de euro în locul quantumului propus de 15 milioane de euro. De asemenea, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 31 martie 2011, Comisia/Grecia, citată anterior, suma forfetară a fost redusă cu o treime și se ridică în final la 3 milioane de euro. În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia, citată anterior, Curtea a obligat statul membru la plata unei sume forfetare nu în quantum de 68 de milioane de euro, cum solicitase Comisia, ci de 30 de milioane de euro. În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, citată anterior, Curtea, precizând că executarea hotărârii nu necesita eforturi considerabile, a stabilit quantumul sumei forfetare la 20 de milioane de euro în locul celor 50 de milioane de euro solicitate de Comisie.

38 — Hotărârea Comisia/Republica Cehă, citată anterior (punctele 43 și 44). A se vedea de asemenea prezentarea directivei menționate la punctele 11-13 din prezentele concluzii.

39 — Potrivit Republicii Cehe, Comisia ar fi provocat o incertitudine prin faptul că a afirmat că Directiva 2003/41 impunea Republicii Cehe o obligație de suprimare a interdicției privind stabilirea IFPO pe teritoriul său. Abia în stadiul pronunțării hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior, Curtea a respins această afirmație, înlăturând orice îndoială referitoare la domeniul de aplicare al directivei menționate.

68. Chiar în cazul în care măsurile naționale care trebuiau să fie adoptate ar fi lipsite de o aplicare concretă, această situație nu ar fi durat totuși decât până la introducerea de către legiuitorul național a unui al doilea pilon în sistemul național de pensii pentru limită de vârstă. Trebuie menționat în această privință că, într-o asemenea eventualitate, legiuitorul ar fi putut să modifice cadrul juridic astfel stabilit în limitele prevăzute de Directiva 2003/41.

C – Analiza duratei încălcării în scopul impunerii unei sume forfetare

69. Prezenta procedură scoate în evidență două aspecte referitoare la luarea în considerare a curgerii timpului. Pe de o parte, aceasta impune o apreciere a duratei care a fost necesară pentru executarea Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior. Pe de altă parte, ea privește chestiunea celerității cu care Comisia a declanșat procedura în temeiul articolului 260 TFUE.

70. Mai întâi, în ceea ce privește primul aspect, ni se pare evident că criteriul privind durata încălcării, în contextul executării unei hotărâri a Curții, este un element lăsat în întregime la latitudinea statului membru vizat. Acesta poate decide fie să înceapă executarea la momentul pe care îl consideră oportun, fie, în ipoteza în care îndoielile în ceea ce privește întinderea obligațiilor sale ar persista, să solicite interpretarea hotărârii pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE, conform articolului 43 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene coroborat cu articolul 158 din Regulamentul de procedură al Curții⁴⁰.

71. Pentru acest motiv, durata contribuie la creșterea gravității obiective a neîndeplinirii obligațiilor care constă într-o neexecutare a unei hotărâri a Curții și, prin urmare, poate fi utilizată ca un element indicativ al cadrului analitic privind stabilirea sancțiunii, și anume, în prezenta cauză, a sumei forfetare.

72. În înscrisurile sale, Republica Cehă arată că a procedat fără întârziere la eliminarea neîndeplinirii obligațiilor constatate de Curte prin hotărâre. În plus, în măsura în care transpunerea avea, așadar, ca unic obiectiv informarea, în mod suficient, a subiectelor de drept potențial interesate de o eventuală decizie de a introduce al doilea pilon pe teritoriul Republicii Cehe, acest stat membru relativizează urgența adoptării măsurilor pe care le impune executarea Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior.

73. Comisia reiterează, în ceea ce o privește, că executarea unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor trebuie efectuată în termene cât mai scurte posibil. Or, în prezenta cauză, Legea nr. 260/11 nu ar fi fost adoptată decât la 19 luni după pronunțarea Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior. În plus, ar fi trecut 12 luni între data pronunțării Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior, și data expirării termenului stabilit în scrisoarea de punere în întârziere, trimisă conform procedurii prevăzute la articolul 260 TFUE. În sfârșit, s-ar fi împlinit cinci ani și patru luni între această din urmă dată și data stabilită la articolul 22 alineatul (1) din Directiva 2003/41 pentru transpunerea acesteia.

74. În această privință, amintim că parametrul privind răspunderea obiectivă a unui stat membru pe care se întemeiază acțiunea în conformitate cu articolul 258 TFUE nu poate fi aplicat în contextul procedurii privind impunerea unor sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 260 TFUE.

40 — Amintim totuși că Curtea a statuat deja că problema determinării măsurilor pe care le impune executarea unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE nu are legătură cu obiectul unei asemenea hotărâri, astfel încât această problemă nu poate face obiectul unei cereri de interpretare. A se vedea în această privință Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-503/04, Rep., p. I-6153, punctul 15), precum și punctul 43 din Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța, citată anterior.

75. Este adevărat că jurisprudența impune ca executarea să fie începută imediat și să se realizeze în cel mai scurt termen posibil⁴¹, ceea ce presupune ca statul membru să înceapă demersurile în vederea executării unei hotărâri cât mai repede posibil după pronunțarea acesteia. Nu există însă nicio îndoială că, în funcție de particularitățile politice și administrative naționale, precum și de gradul de complexitate al neîndeplinirii obligațiilor constatate, executarea completă nu va interveni decât la o dată ulterioară. Prin urmare, stabilirea sumei forfetare trebuie să țină seama de astfel de împrejurări.

76. În plus, simplul fapt de a începe executarea nu asigură, în mod evident, o executare eficientă și completă în cazul în care statul membru nu are pentru aceasta niciun interes imediat. Astfel, nu este exclus ca un stat membru să adopte o măsură tranzitorie și să o comunice Comisiei pentru a întârzia analiza acesteia privind stadiul executării, fără ca totuși să urmărească o executare exhaustivă a hotărârii Curții⁴². Stabilirea unei sume forfetare trebuie de asemenea să conțină elemente de natură să descurajeze statele membre să recurgă la astfel de tactici dilatorii.

77. În speță, ținând seama de caracterul explicit al neîndeplinirii obligațiilor imputate, credem că persistența neîndeplinirii obligațiilor timp de 19 luni de la pronunțarea Hotărârii din 14 ianuarie 2010, Comisia/Republica Cehă, citată anterior, nu poate fi justificată.

78. În ceea ce privește cel de al doilea aspect, și anume rapiditatea cu care Comisia ar trebui să declanșeze o procedură în temeiul articolului 260 TFUE, reiese din dosar că prima cerere de informații referitoare la stadiul executării Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior, a fost trimisă de Comisie la o lună de la pronunțarea hotărârii respective, înainte de a trimite scrisoarea de punere în întârziere nouă luni mai târziu. Perioada dintre data hotărârii și expirarea termenului acordat prin scrisoarea de punere în întârziere este de aproape un an.

79. În această privință, este interesant de arătat că, cu excepția neîndeplinirilor foarte complexe ale obligațiilor, practica Comisiei se caracterizează printr-o reducere progresivă a termenului pe care îl acordă statului membru între data pronunțării primei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și împlinirea termenului stabilit, anterior în avizul motivat, iar actualmente în scrisoarea de punere în întârziere. Astfel, în primele cauze introduse în temeiul fostului articol 228 CE, acest termen era de doi ani și jumătate⁴³, de patru ani și jumătate⁴⁴ sau chiar de nouă ani⁴⁵. În cauzele mai recente, termenul oscila între unu și doi ani⁴⁶.

80. Or, acordarea unui termen prea generos de către Comisie este susceptibilă să se repercuteze asupra calculului sumei forfetare. Astfel, desfășurarea atât a procedurii precontencioase, cât și a celei în fața Curții contribuie la creșterea cuantumului sumei forfetare, în special în ipoteza în care prima hotărâre nu ar fi fost integral executată la data pronunțării celei de a doua hotărâri, în temeiul articolului 260 TFUE⁴⁷.

41 — Hotărârea din 25 noiembrie 2003, Comisia/Spania (C-278/01, Rec., p. I-14141, punctul 27).

42 — A se vedea Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior.

43 — Hotărârea din 25 noiembrie 2003, Comisia/Spania, citată anterior.

44 — Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia, citată anterior.

45 — Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța, citată anterior.

46 — În cauza C-119/04, termenul era de doi ani; în cauza C-177/04, termenul era de un an și jumătate; în cauza C-503/04, termenul era de un an și două luni; în cauza C-70/06, termenul era de un an și unsprezece luni; în cauza C-121/07, termenul era de un an și opt luni; în cauzele C-369/07 și C-457/07, termenul era de un an și două luni, însă de doar nouă luni în cauza C-109/08. În sfârșit, în cauza C-496/09, termenul era de patru ani.

47 — Trebuie luată în considerare perioada dintre ziua pronunțării primei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, pe de o parte, și ziua în care hotărârea respectivă va fi fost integral executată sau, în lipsă, cea a pronunțării hotărârii în temeiul articolului 260 TFUE, pe de altă parte.

81. În consecință, admitând în același timp că Comisia a efectuat o trimitere relativ timpurie a primei scrisori, considerăm că termenul menționat în scrisoarea de punere în întârziere, în temeiul căreia Republica Cehă dispunea de un an pentru a executa hotărârea Curții, nu este nerezonabil, având în vedere amploarea modificărilor legislative necesare pentru a face să înceteze neîndeplinirea obligațiilor imputată. Acest termen respectă, pe de altă parte, practica Comisiei descrisă mai sus.

82. În subsidiar, menționăm că Comisia pare să arate în observațiile sale că Curtea ar trebui de asemenea să ia în considerare, în scopul impunerii unei sancțiuni în temeiul articolului 260 TFUE, durata încălcării începând cu expirarea termenului de transpunere a Directivei 2003/41. O astfel de abordare este însă eronată. În orice caz, un asemenea calcul se impune, începând cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în ceea ce privește acțiunile introduse în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, referitoare la neîndeplinirea obligațiilor privind comunicarea măsurilor de transpunere, cu ocazia primei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor⁴⁸.

83. În sfârșit, considerăm că modificarea introdusă la articolul 260 TFUE prin Tratatul de la Lisabona, care constă în suprimarea etapei avizului motivat astfel încât să se scurteze faza precontencioasă a procedurii, pledează în favoarea unei rigori mai mari în ceea ce privește termenul de executare a hotărârii de către un stat membru.

VIII – Cu privire la cuantumul sumei forfetare care trebuie impusă în prezenta cauză

84. Prin cererea sa introductivă, Comisia solicită Curții să aplice Republicii Cehe o sumă forfetară de 3 364 395,20 euro. Acest cuantum rezultă din înmulțirea cuantumului zilnic de 5 644,80 euro cu numărul de zile ale încălcării, și anume 594 de zile începând cu pronunțarea Hotărârii Comisia/Republica Cehă, citată anterior, adică 14 ianuarie 2010, până la data adoptării dispozițiilor privind transpunerea Directivei 2003/41, adică 31 august 2011. Cuantumul zilnic propus de Comisie rezultă din înmulțirea unui cuantum de bază uniform de 210 euro cu coeficientul pentru gravitate 8 și cu factorul „n” pentru Republica Cehă, care este 3,36⁴⁹.

85. Înainte de a ne ocupa de calculul indicativ al cuantumului sumei forfetare, am dori să amintim că, răspunzând preocupărilor statelor membre, Curtea s-a pronunțat în favoarea luării în considerare a capacității de plată a unui stat membru în raport cu ultimele date economice supuse aprecierii sale⁵⁰. În consecință, aceasta ține seama de evoluția recentă a inflației și a produsului intern brut al statului membru în cauză, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte⁵¹.

86. Din punct de vedere temporal, o asemenea ajustare a datelor economice, având ca punct de referință momentul examinării de către Curte a faptelor din cauză, constituie o expresie a principiilor, menționate mai sus, potrivit cărora stabilirea sumei forfetare trebuie să fie adaptată împrejurărilor și proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză⁵².

48 — A se vedea Comunicarea Comisiei SEC(2010) 1371, „Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) TFUE”.

49 — În conformitate cu Comunicarea SEC(2010) 923 de modificare a Comunicării SEC(2005) 1658.

50 — Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-279/11), citată anterior (punctele 78 și 79). Curtea nu a reținut, cu privire la acest aspect, teza Comisiei potrivit căreia ar fi trebuit să se rețină factorul „n” astfel cum a fost calculat cu ocazia sesizării Curții în temeiul articolului 260 TFUE.

51 — Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, citată anterior (punctul 131).

52 — Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia (C-568/07), citată anterior (punctul 47 și jurisprudența citată).

87. În speță, din moment ce părțile din proces nu au actualizat datele economice relevante, trebuie să se facă trimitere la ultima Comunicare a Comisiei din 2012 privind actualizarea datelor utilizate pentru calculul sancțiunilor pecuniare⁵³. Mai precis, rezultă din aceasta că cuantumul sumei forfetare minime pentru Republica Cehă a crescut și este în prezent de 1 768 000 de euro. Pe de altă parte, valoarea forfetară de bază pentru suma forfetară rămâne 210 euro, însă factorul special „n” pentru Republica Cehă a fost modificat la 3,34.

88. În ceea ce privește, în sfârșit, calculul cuantumului care trebuie reținut în prezenta cauză, propunem mai întâi Curții să se întemeieze pe un coeficient pentru gravitate mai mic decât cel propus de Comisie, și anume 8.

89. În speță, având în vedere, pe de o parte, atitudinea neglijentă a autorităților cehe, dar, pe de altă parte, faptul că neexecutarea hotărârii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu producea aproape niciun efect real, un coeficient cuprins între 1 și 2 ni se pare mai adecvat.

90. În această privință, observăm că coeficientul pentru gravitate 1 a fost deja propus o dată de Comisie, deși în cadrul unei cereri privind o penalitate cu titlu cominatoriu. Curtea a admis cererea respectivă, care a fost considerată că poate reflecta în mod adecvat nivelul de gravitate al încălcării, care continua la data la care Curtea a apreciat faptele, și în final a obligat statul membru în cauză la plata penalității cu titlu cominatoriu⁵⁴.

91. Astfel, prin aplicarea datelor actualizate sus-menționate și a coeficientului pentru gravitate 1, cuantumul sumei zilnice ar fi de 701,40 euro, și anume 210 euro înmulțiți cu factorul „n”, de 3,34. Înmulțind aceasta cu numărul de zile cât a durat încălcarea, respectiv 594, suma forfetară care trebuie aplicată ar fi de 416 631,60 euro. În schimb, prin aplicarea coeficientului pentru gravitate 2, cuantumul sumei zilnice ar fi de 1 402,80 euro, înmulțit cu numărul de zile cât a durat încălcarea, respectiv o sumă forfetară de 833 263,20 euro.

92. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea ar opta în favoarea unor coeficienți atât de mici, s-ar lovi de dificultatea referitoare la faptul că suma forfetară astfel propusă ar fi mai mică decât suma minimă de 1 768 000 de euro, calculată de Comisie pentru Republica Cehă în comunicarea din 2005, astfel cum a fost actualizată prin comunicarea recentă din 2012, sus-menționată.

93. Astfel, potrivit Comisiei, în ipoteza în care suma calculată pe baza unei valori zilnice ar fi inferioară sumei forfetare minime, ar trebui aplicat în principiu acest ultim quantum. Acest prag minim fix reflectă, potrivit Comisiei, principiul potrivit căruia orice caz de neexecutare persistentă a unei hotărâri a Curții de către un stat membru reprezintă, prin sine însuși, o atingere adusă principiului legalității într-o comunitate de drept, care necesită o sancțiune reală. Un asemenea quantum minim fix ar evita, în plus, propunerea unor quantumuri pur simbolice, care ar fi lipsite de orice caracter disuasiv și care, în loc să reafirme autoritatea hotărârilor Curții, ar risca mai degrabă să le submineze⁵⁵.

53 — A se vedea Comunicarea C(2012) 6106 final, sus-menționată.

54 — A se vedea cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța, citată anterior. Curtea a impus o penalitate cu titlu cominatoriu de 31 650 de euro pe zi de întârziere în aplicarea măsurilor necesare pentru executarea deplină și în întregime a primei hotărâri, de la pronunțarea hotărârii în temeiul fostului articol 228 CE până la executarea completă a primei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

55 — A se vedea Comunicarea SEC(2005) 1658, sus-menționată.

94. În această privință, observăm că propunerea unei sume forfetare minime precum cea concepută de Comisie conduce la excluderea aplicării coeficienților celor mai mici în majoritatea cazurilor, cu excepția cazurilor încălcărilor de foarte lungă durată. În plus, ni se pare că principiul strict al unei sume forfetare minime depășește de asemenea ceea ce necesar pentru evitarea aplicării unor sume pur simbolice, știind în același timp că, din punct de vedere bugetar, pierderea neprevăzută a unei sume care poate fi considerată ca „inutilă” are un efect disuasiv cert pentru statele membre.

95. Din moment ce, astfel cum am amintit deja, comunicarea Comisiei nu constituie pentru Curte decât un cadru analitic de referință, Curtea își poate întemeia aprecierea justă pe un context global privind încălcarea imputată, pe baza unui exercițiu metodic, prin aplicarea în același timp a criteriilor prevăzute în comunicarea Comisiei.

96. În consecință, în lumina ansamblului elementelor din prezenta procedură și în scopul asigurării respectării funcției disuasive și punitive a sumei forfetare, propunem Curții să oblige Republica Cehă la plata unei sume forfetare în cuantum de 1 milion de euro.

IX – Concluzie

97. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții:

- să constate că, prin faptul că nu a luat măsurile pe care le impune executarea Hotărârii din 14 ianuarie 2010, Comisia/Republica Cehă (C-343/08), Republica Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 TFUE;
- să oblige Republica Cehă la plata către Comisia Europeană, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei sume forfetare de 1 milion de euro;
- să oblige Republica Cehă la plata cheltuielilor de judecată.