



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 29 mai 2013¹

Cauza C-95/12

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Federale Germania

„Acțiune în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE — Hotărâre a Curții de constatare a neîndeplinirii obligațiilor — Înțelegerea sensului și a domeniului de aplicare al hotărârii — Sancțiuni pecuniare — Penalități cu titlu cominatoriu — Plata unei sume forfetare — Pretinsă ambiguitate a hotărârii — Termenul scurs între terminarea procedurii precontencioase și inițierea acțiunii în fața Curții — Cerere de interpretare”

1. Prezenta acțiune a fost introdusă de Comisia Europeană împotriva Republicii Federale Germania în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, ca urmare a pretensei neexecutării a Hotărârii Curții din 23 octombrie 2007, pronunțată în cauza C-112/05, Comisia/Germania² (denumită în continuare „Hotărârea din 2007”).
2. În această hotărâre, Curtea a statuat că, prin menținerea în vigoare a articolului 4 alineatul 1 și a articolului 2 alineatul 1 coroborat cu articolul 4 alineatul 3 din Legea din 21 iulie 1960 privind transferul către sectorul privat al părților sociale ale societății Volkswagenwerk GmbH³ (denumită în continuare „Legea VW”), Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 alineatul (1) CE. Având în vedere că Republica Federală Germania a adoptat în fapt dispoziții legislative noi de abrogare a articolului 2 alineatul 1 și a articolului 4 alineatul 1 din Legea VW, prezenta cauză privește numai îndeplinirea obligațiilor legate de articolul 4 alineatul 3 din această lege.
3. Întrucât părțile au opinii divergente cu privire la Hotărârea din 2007 referitor la acest aspect, prezenta cauză ridică o problemă preliminară cu privire la aspectul dacă Curtea a constatat o încălcare a obligațiilor în raport cu articolul 4 alineatul 3 din Legea VW – care acordă oricărui acționar care deține 20 % din capitalul social o minoritate de blocaj – avut în vedere individual sau dacă, dimpotrivă, a constatat că această dispoziție constituie o încălcare a circulației capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE numai atunci când este coroborată cu articolul 2 alineatul 1 din Legea VW. Potrivit acestei din urmă dispoziții, drepturile de vot deținute de orice acționar individual erau plafonate la 20 % din capitalul social al Volkswagenwerk GmbH (denumită în continuare „Volkswagen”).

1 — Limba originală: engleza.

2 — Rep., p. I-8995.

3 — Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (Legea din 21 iulie 1960 privind transferul către sectorul privat al părților sociale ale societății cu răspundere limitată Volkswagenwerk), BGBl. 1960 I nr. 39, p. 585, și BGBl. 1960 III, p. 641-1-1.

4. În cazul în care Curtea admite cererea Comisiei cu privire la neexecutarea Hotărârii din 2007, prezenta cauză va ridica de asemenea probleme complexe referitoare la metoda corectă de calcul al cuantumului oricăror sancțiuni pecuniare. Esența acestei materii constă, pe de o parte, în măsura în care trebuie să se considere relevantă pretinsa ambiguitate a Hotărârii din 2007 în raport cu impunerea de sancțiuni pecuniare și, pe de altă parte, în aspectul dacă – și în caz afirmativ, în ce mod – trebuie să se ia în considerare, la calcularea sancțiunilor pecuniare, durata neobișnuit de lungă a perioadei care s-a scurs între răspunsul Republicii Federale Germania la avizul motivat și formularea acțiunii în fața Curții.

I – Procedura precontencioasă

5. Prin scrisoarea din 24 decembrie 2007, Comisia a solicitat guvernului german să îi comunice măsurile luate pentru executarea Hotărârii din 2007.

6. Prin scrisoarea din 6 martie 2008, autoritățile germane au răspuns că au fost introduse modificările necesare în legea existentă în vederea executării Hotărârii din 2007.

7. Întrucât scrisoarea nu conținea totuși niciun element care să indice calendarul legislativ sau conținutul proiectului legislativ menționat în aceasta, Comisia a trimis Republicii Federale Germania, la 5 iunie 2008, o scrisoare de punere în întârziere prin care îi solicita să prezinte observații în termen de două luni.

8. Guvernul german a răspuns în aceeași zi, informând Comisia cu privire la evoluția legislației propuse. Acesta a declarat că proiectul legislativ de modificare a Legii VW fusese aprobat de guvernul federal și că procedura legislativă urma să înceapă în scurt timp.

9. La 1 august 2008, guvernul german a indicat calendarul de adoptare a textului legislativ și a informat Comisia cu privire la conținutul proiectului legislativ.

10. Fiind în continuare nemulțumită de răspunsurile primite din partea guvernului german, Comisia a emis un aviz motivat la 1 decembrie 2008, prin care solicita Republicii Federale Germania să adopte în termen de două luni măsurile necesare pentru a îndeplini obligațiile stabilite în Hotărârea din 2007. Cu privire la proiectul legislativ, Comisia a precizat că textul respectiv nu modifica dreptul minorității de blocaj stabilit la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW. Comisia a observat de asemenea că nu i se furnizaseră informații referitoare la intențiile guvernului german cu privire la modificarea statutului Volkswagen, prin care au fost puse în aplicare dispozițiile nelegale din Legea VW și, în sfârșit, că încă nu i se comunicase modificarea Legii VW înseși.

11. La 10 decembrie 2008, a fost adoptată Legea din 8 decembrie 2008 de modificare a Legii VW⁴ (denumită în continuare „Legea de modificare a Legii VW”), care a rămas, în esență, identică cu proiectul legislativ. Această lege, care a intrat în vigoare la 11 decembrie 2008, a abrogat articolul 4 alineatul 1 și articolul 2 alineatul 1 din Legea VW, precum și articolul 101 alineatul 5 din Legea privind societățile pe acțiuni⁵. Cu toate acestea, legea menționată nu a introdus nicio modificare a articolului 4 alineatul 3 din Legea VW.

4 — Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (Legea de modificare a Legii privind transferul către sectorul privat al părților sociale ale societății cu răspundere limitată Volkswagenwerk), BGBl 2008 I, nr. 56, p. 2369.

5 — Aktiengesetz (Legea privind societățile pe acțiuni), BGBl. 1965, I nr. 48, p. 1089.

12. Având în vedere că părțile au continuat să aibă opinii diferite cu privire la Hotărârea din 2007, guvernul german a propus, prin scrisoarea din 17 decembrie 2008, ca părțile să adreseze împreună Curții o cerere de interpretare a hotărârii atacate în conformitate cu articolul 43 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și cu articolul 102 din Regulamentul de procedură al acesteia⁶. Prin scrisoarea din 15 ianuarie 2009, Comisia a răspuns că, întrucât nu avea dificultăți privind înțelegerea sensului sau a domeniului de aplicare al Hotărârii din 2007, nu intenționa să adreseze Curții o cerere de interpretare.

13. Guvernul german a răspuns la avizul motivat prin scrisoarea din 29 ianuarie 2009, în care a concluzionat că, prin adoptarea Legii de modificare a Legii VW, a executat în totalitate Hotărârea din 2007.

14. La 21 februarie 2012, considerând că Republica Federală Germania a executat numai parțial Hotărârea din 2007, Comisia a formulat prezenta acțiune.

II – Procedura în fața Curții și concluziile reclamantei

15. Prin acțiunea formulată, Comisia solicită Curții:

- să constate faptul că, prin neadoptarea tuturor măsurilor pe care le impune executarea Hotărârii din 2007 privind incompatibilitatea cu dreptul Uniunii a unor dispoziții din Legea VW, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE;
- să oblige Republica Federală Germania la plata unor penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 282 725,10 euro pe zi, precum și a unei sume forfetare de 31 114,72 euro pe zi, în contul de resurse proprii ale Uniunii Europene;
- să oblige Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.

16. Republica Federală Germania solicită Curții:

- să respingă acțiunea sau, în subsidiar, să reducă, la aprecierea Curții, cuantumul penalităților cu titlu cominatoriu și al sumei forfetare solicitate de Comisie și să stabilească o dată în cuprinsul hotărârii din prezenta cauză, de la care eventuala obligație de plată devine exigibilă;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

17. Guvernul german și Comisia au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 12 martie 2013. De asemenea, părțile au furnizat răspunsurile la întrebările adresate de avocatul general în vederea pregătirii ședinței⁷.

6 — În urma modificării Regulamentului de procedură, dispoziția menționată figurează în prezent la articolul 158 din acesta.

7 — A se vedea punctul 75 și următoarele de mai jos.

III – Analiză

A – Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile?

1. Mecanismul de executare prevăzut la articolul 260 TFUE

18. Procedura prevăzută la articolul 260 alineatul (2) TFUE poate fi descrisă ca fiind ultimul mijloc prin care Comisia, în rolul său de „gardian al tratatelor”, asigură punerea în aplicare a dreptului Uniunii. Aceasta funcționează ca o procedură judiciară specială de executare a hotărârilor sau, altfel spus, ca o metodă coercitivă de asigurare a respectării acestora⁸.

19. În prezenta acțiune, Comisia a formulat obiecții nu numai în privința articolului 4 alineatul 3 din Legea VW, ci și în privința statutului Volkswagen. Ca răspuns la aceste obiecții, guvernul german observă că respectivul statut nu a fost pus în discuție de Curte în cadrul Hotărârii din 2007. În consecință, în opinia sa, respectivele obiecții ale Comisiei ar trebui să fie respinse ca inadmisibile.

20. În această privință, este suficient să se observe – având în vedere caracteristicile speciale ale procedurii de executare prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE – că Curtea a statuat că în cadrul acestei proceduri nu pot fi analizate decât neîndepliniri ale obligațiilor pe care Curtea, în virtutea articolului 258 TFUE, le-a considerat fondate⁹. Întrucât statutul nu a fost examinat de Curte în cadrul Hotărârii sale din 2007, considerăm că obiecțiile menționate mai sus sunt inadmisibile¹⁰.

21. În acest context, scopul prezentei cauze nu este de a stabili dacă articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, care impune o majoritate de peste 80 % din capitalul reprezentat pentru hotărârile adunării generale ale Volkswagen, încalcă dreptul Uniunii. Prezenta cauză privește, în schimb, întrebarea dacă Republica Federală Germania a executat sau nu a executat Hotărârea din 2007.

22. În urma pronunțării unei hotărâri cu caracter declarativ în temeiul articolului 258 TFUE, statul membru vizat este obligat să ia toate măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții, astfel cum este prevăzut la articolul 260 alineatul (1) TFUE. În cazul în care neîndeplinirea obligațiilor are loc în etapa postcontencioasă, Comisia joacă un rol central în determinarea, înainte de formularea unei acțiuni în fața Curții în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, a măsurii în care un stat membru a luat toate măsurile pe care le impune executarea hotărârii inițiale a Curții prin care s-a constatat existența unei încălcări.

23. Cu toate acestea, în prezenta cauză, înainte de a decide dacă au fost luate măsurile necesare, Curtea trebuie să stabilească în primul rând dacă s-a constatat într-adevăr o neîndeplinire a obligațiilor în ceea ce privește articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, din care ar putea să rezulte obligația de a lua măsuri în vederea executării hotărârii.

24. Este regretabil faptul că părțile au dedus concluzii divergente din Hotărârea din 2007. Deși dezacordul cu privire la sensul și domeniul de aplicare al unor hotărâri reprezintă un aspect inevitabil al dreptului, considerăm că, în contextul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor prevăzute la articolul 258 TFUE, Curtea poate să contribuie la evitarea unei astfel de ambiguități, prin asigurarea

8 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, Rec., p. I-6263, punctul 92).

9 — A se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Portugalia (C-457/07, Rep., p. I-8091, punctul 47). Cu privire la necesitatea caracterului coerent și precis al cererii introductive a Comisiei în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, a se vedea de asemenea Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Italia (C-68/11, punctele 50 și 51 și jurisprudența citată).

10 — În cadrul ședinței, Comisiei i s-a solicitat să precizeze care este opinia sa cu privire la acest aspect. Având în vedere caracterul vag al răspunsului Comisiei, trebuie să presupunem că aceasta nu a intenționat să își limiteze obiecțiile la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW. Altfel spus, se pare că argumentele sale cu privire la statut nu au fost invocate doar pentru a preciza care este contextul litigiului.

transparenței raționamentului său și printr-o formulare atentă a dispozitivului hotărârilor sale. Într-adevăr, deși revine Comisiei sarcina de a aprecia în etapa postcontencioasă dacă un stat membru și-a îndeplinit obligațiile în mod corespunzător, realizarea acestei aprecieri presupune în mod efectiv o declarație clară din partea Curții cu privire la existența unei neîndepliniri a obligațiilor.

25. Acestea fiind spuse, Hotărârea din 2007 nu este, în opinia noastră, deosebit de ambiguă. Cu toate acestea, astfel cum demonstrează prezenta cauză, modul de formulare utilizat în hotărârea în discuție lasă loc de interpretare în ceea ce privește articolul 4 alineatul 3 din Legea VW.

26. În acest stadiu, este necesar să se sublinieze că nu vom încerca să apreciem care este „înțelesul subiectiv” al Hotărârii din 2007 sau ce ar fi putut sau nu ar fi putut să sugereze Curtea. În schimb, prezentul exercițiu de interpretare urmărește să stabilească înțelesul dispozitivului acestei hotărâri în lumina motivării sale. Întrucât statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile trebuie să aibă posibilitatea să stabilească ceea ce constituie comportament nelegal pe baza hotărârii în discuție, în prezentul context prezintă relevanță numai informațiile care rezultă din această hotărâre. Altfel spus, având în vedere sancțiunile pecuniare implicate, nu poate fi admisă o interpretare largă a Hotărârii din 2007.

27. Pentru motivele pe care le vom expune în continuare, considerăm că interpretarea Hotărârii din 2007 propusă de Republica Federală Germania este preferabilă față de cea susținută de Comisie.

2. Reinterpretarea sensului și a domeniului de aplicare al Hotărârii din 2007

28. În dispozitivul Hotărârii din 2007, Curtea a statuat că, prin menținerea în vigoare a articolului 4 alineatul 1 și a articolului 2 alineatul 1 „[coroborat] cu”¹¹ articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 alineatul (1) CE.

29. În consecință, o constatare potrivit căreia Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE va depinde de modul de interpretare a Hotărârii din 2007 în sensul că fie (i) declară nelegalitatea celor trei dispoziții avute în vedere individual, fie (ii) constată de fapt existența a două încălcări distincte: prima încălcare în legătură cu articolul 4 alineatul 1 din Legea VW și a doua încălcare în legătură cu articolul 2 alineatul 1 din Legea VW coroborat cu articolul 4 alineatul 3 din această lege. Această a doua interpretare cuprinsă la punctul (ii) se bazează pe însăși interacțiunea dintre dispozițiile în discuție. Nelegalitatea ar rezulta astfel din efectele cumulate ale acestor dispoziții.

30. Comisia susține că faptul că partea relevantă din dispozitivul Hotărârii din 2007 conține expresia „[coroborat] cu” nu exclude nelegalitatea fiecăreia dintre dispozițiile atacate considerate în mod individual. De fapt, în opinia Comisiei, nelegalitatea acelor dispoziții este confirmată de motivarea hotărârii.

31. Guvernul german are o opinie contrară. Aceasta susține că dispozitivul Hotărârii din 2007 nu poate fi interpretat în sensul că privește trei dispoziții nelegale avute în vedere individual. Aceasta susține că Curtea a constatat două încălcări ale articolului 56 alineatul (1) CE: prima încălcare în legătură cu articolul 4 alineatul 1 din Legea VW și a doua încălcare în legătură cu articolul 2 alineatul 1 și cu articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, avute în vedere împreună. În consecință, guvernul german susține că, prin abrogarea articolului 4 alineatul 1 și a articolului 2 alineatul 1 din Legea VW, și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE.

11 — Versiunea autentică în limba germană a Hotărârii din 2007 utilizează expresia „in Verbindung mit” în acest context.

32. În opinia noastră, utilizarea expresiei „[coroborat] cu” în dispozitivul hotărârii exclude, în sine, interpretarea propusă de Comisie¹². Cu toate acestea, având în vedere importanța care se acordă motivării unei hotărâri atunci când este interpretat sensul acesteia¹³, pare a fi adecvat ca dispozitivul Hotărârii din 2007 să fie analizat în lumina motivelor expuse de Curte în vederea justificării deciziei sale.

a) O unică restricție legată de articolul 2 alineatul 1 și de articolul 4 alineatul 3 din Legea VW

33. Cu titlu preliminar, trebuie subliniat că motivele Hotărârii din 2007 – în special punctele 31-56 – nu confirmă, în opinia noastră, susținerea Comisiei.

34. În primul rând, având în vedere argumentele părților privind fiecare obiecție invocată de Comisie cu privire la articolul 2 alineatul 1 și la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, precum și efectele cumulate ale acestor dispoziții, Curtea a considerat oportun să examineze respectivele obiecții împreună¹⁴. În această privință, considerăm că ar trebui să se pună accent pe faptul că Curtea s-a referit în mod explicit la efectele cumulate ale dispozițiilor în discuție¹⁵.

35. În al doilea rând, Comisia invocă mai multe puncte din Hotărârea din 2007¹⁶ care – citite separat – pot fi interpretate în sensul că îi susțin punctul de vedere. Cu toate acestea, trebuie să subliniem importanța realizării unei analize globale a constatărilor Curții cu privire dispozițiile în cauză.

36. Conform opiniei noastre cu privire la interpretarea Hotărârii din 2007, la baza deciziei Curții de a examina împreună obiecțiile legate de articolul 2 alineatul 1 și de articolul 4 alineatul 3 din Legea VW stă efectul cumulat al dispozițiilor relevante. Într-adevăr, această concluzie rezultă din faptul că Curtea a decis să examineze efectele plafonării drepturilor de vot în corelație cu dreptul de blocaj al minorității prevăzut la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW¹⁷.

37. La punctul 50 din Hotărârea din 2007, Curtea a statuat că, dat fiind faptul că landul Saxonia Inferioară și-a menținut în continuare participația de aproximativ 20 % la capitalul VW, articolul 4 alineatul 3 din Legea VW era similar unui instrument care permitea autorităților publice să își rezerve o minoritate de blocaj. Aceasta le-a permis să se opună unor decizii importante pe baza unei investiții mai reduse decât cea care s-ar impune în temeiul Legii germane privind societățile pe acțiuni.

38. Comisia interpretează acest punct din Hotărârea din 2007 în sensul că admite existența unei restricții în raport cu articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, avut în vedere individual. Cu toate acestea, considerăm că este recomandabil să se manifeste prudență pentru a evita să se acorde o relevanță prea mare acestui punct luat în considerare ca atare.

12 — Într-adevăr, astfel cum Republica Federală Germania a remarcat corect în observațiile sale orale, Curtea ar fi putut să precizeze, astfel cum a procedat, printre altele, în Hotărârea din 6 decembrie 2007, Federconsumatori și alții (C-463/04 și C-464/04, Rep., p. I-10419, punctul 43), că dispozițiile contestate constituie restricții nelegale atât în sine, cât și prin coroborare cu alte dispoziții relevante.

13 — A se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Luxemburg (C-526/08, Rep., p. I-6151, punctul 29); a se vedea de asemenea Hotărârea din 16 martie 1978, Bosch (135/77, Rec., p. 855, punctul 4).

14 — Punctul 30 din Hotărârea din 2007.

15 — Contrar celor susținute de Comisie, conținutul cererii introductive din cauza C-112/05 ar trebui, în opinia noastră, să rămână nerelevant pentru interpretarea Hotărârii din 2007, în măsura în care informațiile cuprinse în această cerere nu rezultă din hotărârea însăși.

16 — A se vedea în special punctele 40, 50 și 81 din Hotărârea din 2007.

17 — Punctul 43 din Hotărârea din 2007.

39. În opinia noastră, punctul 50 din hotărâre trebuie coroborat cu punctul 51, în care Curtea observă că, prin plafonarea drepturilor de vot la același nivel de 20 %, articolul 2 alineatul 1 din Legea VW completează un cadru juridic care dă autorităților publice posibilitatea de a exercita, cu o astfel de investiție mai redusă, o influență substanțială. Exact acest cadru juridic – rezultat din interacțiunea dintre dispozițiile atacate – stă în centrul analizei efectuate de Curte cu privire la existența unei restricții privind libera circulație a capitalurilor și, mai precis, a investițiilor directe.

40. În acest stadiu, se impune să se amintească faptul că reprezintă circulație a capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE, printre altele, investițiile directe, și anume investițiile care ajută la crearea sau la menținerea unor relații durabile și directe între cel care oferă fondurile și întreprinderea căreia îi sunt destinate aceste fonduri în vederea exercitării unei activități economice¹⁸. Obiectivul de a crea sau de a menține legături economice durabile presupune ca acțiunile deținute de investitor să îi dea acestuia posibilitatea de a participa efectiv la administrarea sau la controlul acestei societăți¹⁹.

41. În ceea ce privește investițiile directe, trebuie calificate drept „restricții” în sensul articolului 56 alineatul (1) CE măsurile naționale care pot împiedica sau limita dobândirea de acțiuni în întreprinderile vizate sau care pot descuraja investitorii din alte state membre să investească în capitalul acestora²⁰.

42. Comisia invocă de asemenea prima teză a punctului 54 din Hotărârea din 2007. Mai precis, aceasta susține că utilizarea în acel context a termenului „restricții” la plural confirmă constatarea a două încălcări individuale în legătură cu articolul 2 alineatul 1 și cu articolul 4 alineatul 3 din Legea VW.

43. Trebuie să subliniem că, la acel punct, Curtea a afirmat, pe de o parte, că „restricțiile privind libera circulație a capitalurilor care fac obiectul prezentei acțiuni vizează mai degrabă investițiile directe în capitalul societății Volkswagen decât investițiile de portofoliu [...] care nu sunt vizate de prezenta acțiune”²¹. Pe de altă parte, Curtea a concluzionat, în ceea ce privește investițiile directe – în legătură cu care, potrivit primei teze, s-a constatat că fac obiectul acțiunii –, că „articolul 2 alineatul 1 și articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, în măsura în care creează un instrument susceptibil să limiteze posibilitatea investitorilor [directi] de a participa în cadrul societății în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile și directe cu aceasta, care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul său, reduc interesul dobândirii unei participații la societatea Volkswagen”²².

44. În opinia noastră, atât utilizarea termenului „restricții” la forma de plural, cât și lipsa expresiei „coroborat cu” de la acel punct sunt neconcludente. În această privință, prima teză doar restrânge analiza pretinselor restricții la investițiile directe și exclude examinarea investițiilor de portofoliu pentru motivul că acestea nu prezintă relevanță. A doua teză aplică jurisprudența Curții cu privire la investițiile directe la cauza respectivă. În opinia Curții, articolul 2 alineatul 1 și articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, examinate împreună, reduc interesul investitorilor de a achiziționa participații la societatea Volkswagen, întrucât acestea creează un cadru – sau un instrument – care limitează posibilitatea investitorilor directi de a participa în cadrul societății în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile cu aceasta²³. Altfel spus, interacțiunea dintre aceste două puncte constituie însăși esența acestei restricții.

18 — Hotărârea din 20 mai 2008, Orange European Smallcap Fund (C-194/06, Rep., p. I-3747, punctul 100 și jurisprudența citată).

19 — *Ibidem*, punctul 101. A se vedea de asemenea punctul 18 din Hotărârea din 2007 și jurisprudența citată.

20 — Hotărârea din 11 noiembrie 2010, Comisia/Portugalia (C-543/08, Rep., p. I-11241, punctul 47 și jurisprudența citată).

21 — Prima teză a punctului 54 din Hotărârea din 2007.

22 — A doua teză a punctului 54 din Hotărârea din 2007.

23 — A se vedea în special punctul 52 și punctul 54 *in fine* din Hotărârea din 2007.

45. Într-adevăr, apreciem că orice altă interpretare nu ar ține seama de punctul 56 din Hotărârea din 2007, în care Curtea a constatat că articolul 2 alineatul 1 din Legea VW *coroborat cu* articolul 4 alineatul 3 din aceeași lege constituie o restricție privind circulația capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE.

46. În consecință, odată ce articolul 2 alineatul 1 din Legea VW este abrogat, s-ar părea că încetează să mai existe cadrul juridic relevant, eliminându-se astfel efectul nedorit al interacțiunii dintre articolul 2 alineatul 1 și articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, și anume restrângerea investițiilor directe în societatea Volkswagen care – astfel cum rezultă în mod clar din Hotărârea din 2007 – a constituit esența obiecțiilor Comisiei. Deși nu suntem convingși că s-ar fi putut ajunge la același rezultat prin abrogarea articolului 4 alineatul 3 din Legea VW, în locul articolului 2 alineatul 1 din aceeași lege, motivele Hotărârii din 2007 și dispozitivul acesteia par a permite o astfel de soluție.

47. În plus, considerăm că restul aprecierii Curții cu privire la dispozițiile atacate din Legea VW nu poate fi interpretat în sensul că invalidează o astfel de analiză.

b) Considerații suplimentare cu privire la Hotărârea din 2007

48. După ce a stabilit existența unei restricții, Curtea a continuat prin a analiza dacă dispozițiile atacate erau justificate de motive imperative de interes general. Constatând că interesele invocate de Republica Federală Germania, și anume protecția lucrătorilor și a acționarilor minoritari, nu puteau justifica restricțiile în cauză, Curtea a statuat că „obiecțiile invocate de Comisie și întemeiate pe încălcarea articolului 56 alineatul (1) CE trebuie admise”²⁴.

49. Și în acest caz, dacă ar fi avut în vedere individual, punctul respectiv ar putea fi interpretat drept confirmarea interpretării pe care Comisia o dă Hotărârii din 2007. Având în vedere concluzia provizorie a Curții cuprinsă la punctul 56 din Hotărârea din 2007 cu privire la existența unei restricții, punctul 81 pare a fi formulat într-un mod mai puțin adecvat²⁵. Cu toate acestea, contradicția dintre cele două puncte este diminuată atunci când, la punctul 82, Curtea își încheie analiza statuând încă o dată că, „prin menținerea în vigoare a articolului 4 alineatul 1 și a articolului 2 alineatul 1 din Legea VW [coroborat] cu articolul 4 alineatul 3 din aceeași lege, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 alineatul (1) CE”.

50. În ceea ce privește faptul că Curtea a obligat Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată conform cererii Comisiei, întrucât Germania „a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale”²⁶, aceasta nu contrazice modul nostru de interpretare a Hotărârii din 2007. Într-adevăr, este nerelevant în această privință dacă Republica Federală Germania a căzut sau nu a căzut în pretenții cu privire la *toate* obiecțiile formulate de Comisie împotriva Legii VW în contextul articolului 56 alineatul (1) CE sau doar cu privire la două treimi dintre aceste obiecții²⁷.

51. În sfârșit, considerăm că argumentele prezentate de Comisie cu privire la relevanța „jurisprudenței privind acțiunile de aur”²⁸ în interpretarea Hotărârii din 2007 nu sunt convingătoare. Este adevărat că, astfel cum rezultă din raționamentul Curții, această jurisprudență formează baza pentru analiza privind existența unei restricții privind libera circulație a capitalului și posibila sa justificare²⁹. Cu toate acestea, jurisprudența menționată nu poate fi invocată în vederea interpretării extensive a Hotărârii din 2007.

24 — Punctul 81 din Hotărârea din 2007.

25 — A se vedea punctul 45 de mai sus.

26 — Punctul 83 din Hotărârea din 2007.

27 — Acest lucru rămâne valabil în pofida faptului că Curtea a respins acțiunea Comisiei în măsura în care aceasta a fost întemeiată pe o încălcare a articolului 43 CE, având în vedere că două dintre cele trei dispoziții atacate au fost considerate nelegale în urma acestei acțiuni.

28 — A se vedea punctul 40 și următoarele din Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea din 2007.

29 — A se vedea în special punctele 18, 72 și 73 din Hotărârea din 2007.

52. În această privință, trebuie să se acorde o importanță deosebită contextului. Astfel cum am observat, Hotărârea din 2007 a fost pronunțată în cadrul prevăzut la articolul 258 TFUE (ex-articolul 226 CE). Deși Comisia deține o putere de apreciere semnificativă atunci când analizează în ce grad măsurile luate de un stat membru pun în executare o hotărâre, nu am recomanda să se recunoască o putere unilaterală a Comisiei de a extinde *ex post* domeniul de aplicare al unei hotărâri cu caracter declarativ a Curții pe baza altor cauze similare, însă nu identice³⁰.

53. În opinia noastră, aceeași precauție trebuie manifestată și în ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia Hotărârea din 2007 trebuie interpretată ținând seama de Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre³¹. Se impune să amintim că avocatul general, după ce a respins argumentele guvernului german, a propus Curții să declare că cele trei dispoziții contestate sunt nelegale. Deși concluziile avocatului general oferă, desigur, o analiză detaliată a aspectelor juridice și politice care stau la baza hotărârii Curții, trebuie să se acorde atenția cuvenită formulilor diferite utilizate în dispozitivul hotărârii și în concluzii cu privire la existența unor restricții nelegale.

54. Aceasta fiind situația și întrucât scopul prezentei acțiuni nu este de a stabili dacă articolul 4 alineatul 3 din Legea VW constituie în sine o încălcare a dreptului Uniunii, nu este necesar să mai analizăm dacă dreptul de blocaj al minorității prevăzut la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW constituie o încălcare a dreptului Uniunii. În opinia noastră, acest aspect ar trebui soluționat în cadrul unei acțiuni întemeiate pe articolul 258 TFUE³².

55. În consecință, suntem de opinie că acțiunea Comisiei trebuie respinsă și că aceasta trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

56. Cu toate acestea, în ipoteza în care Curtea nu împărtășește modul nostru de interpretare a Hotărârii din 2007, vom aborda aspectul sancțiunilor pecuniare.

B – Sancțiuni pecuniare

1. Considerații introductive

57. În ipoteza în care Curtea apreciază că Republica Federală Germania nu a respectat Hotărârea din 2007, aceasta îi poate impune plata unor penalități cu titlu cominatoriu și/sau a unei sume forfetare în conformitate cu articolul 260 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE³³. Potrivit unei jurisprudențe constante, deși propunerile formulate de Comisie cu privire la sancțiunile pecuniare reprezintă un punct de referință util, acestea nu sunt obligatorii pentru Curte. În consecință, revine Curții competența de a evalua în fiecare cauză, ținând seama de împrejurările specifice speței, cuantumul sancțiunilor pecuniare care trebuie impuse³⁴.

30 — Cu privire la diferențele dintre împrejurările care au determinat pronunțarea Hotărârii din 2007 și cele care au stat la baza jurisprudenței Curții cu privire la acțiunile de aur, a se vedea Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 2007.

31 — A se vedea în special punctele 103 și 107 din concluzii.

32 — În acest context, trebuie să se țină seama de principiul autorității de lucru judecat, care este aplicabil și în materia acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Cu toate acestea, principiul nu privește decât aspecte de fapt și de drept care au fost în mod efectiv sau în mod necesar soluționate printr-o hotărâre cu caracter declarativ potrivit articolului 258 TFUE. În consecință, autoritatea de lucru judecat nu poate fi opusă în mod valabil de statele membre în temeiul unei hotărâri anterioare în cazul în care nu există, în esență, o identitate în fapt și în drept în ceea ce privește conținutul motivelor invocate de Comisie. A se vedea Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-526/08, citată anterior, punctele 27 și 34 și jurisprudența citată).

33 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, citată anterior, punctul 86).

34 — Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia (C-70/06, Rep., p. I-1, punctele 34 și 38 și jurisprudența citată).

58. Bazându-se pe metoda de calcul a sancțiunilor pecuniare stabilită în „Comunicarea privind punerea în aplicare a articolului 228 din Tratatul CE”³⁵, Comisia propune Curții să impună Republicii Federale Germania penalități cu titlu cominatoriu de 282 725, 10 EUR pentru fiecare zi de întârziere în executarea Hotărârii din 2007. Aceasta își bazează propunerea pe o combinație între un quantum de bază uniform de 630 EUR înmulțit cu un coeficient pentru gravitate de 7, un coeficient pentru durată de 3 și un factor „n” special de 21,37³⁶.

59. În ceea ce privește plata sumei forfetare, Comisia propune, având în vedere toate aspectele de drept și de fapt care stau la baza încălcării în discuție, să se înmulțească un quantum zilnic de 31 114,72 EUR (care este rezultatul combinației dintre quantumul de bază uniform de 208 EUR, coeficientul pentru gravitate de 7 și factorul special „n” de 21,37) cu numărul de zile cuprinse între pronunțarea Hotărârii din 2007 și data la care Republica Federală Germania își îndeplinește obligațiile sau, în caz contrar, data pronunțării hotărârii în prezenta cauză.

60. Utilizând liniile directoare elaborate de Comisie ca punct de plecare, Curtea ia în considerare în mod sistematic trei criterii de bază, și anume gradul de gravitate a încălcării, durata acesteia și capacitatea de plată a statului membru³⁷. Mai precis, Curtea trebuie să evalueze consecințele neexecutării asupra intereselor private și publice, precum și urgența de a determina statul membru respectiv să se conformeze obligațiilor sale³⁸. În această privință, Curtea s-a pronunțat în mod constant că sancțiunile pecuniare impuse trebuie stabilite astfel încât să fie, pe de o parte, adaptate împrejurărilor și, pe de altă parte, proporționale cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză³⁹.

61. În acest stadiu, dorim să subliniem că datele economice pe care Comisia își întemeiază propunerile au fost actualizate ulterior datei la care a fost introdusă prezenta cauză. În această privință, apreciem că este adecvat să luăm în considerare eventualele modificări ale datelor respective. Mai precis, acestea privesc necesitatea de a estima capacitatea de plată a statului membru în funcție de evoluția recentă a inflației și a PIB-ul statului membru vizat, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte⁴⁰.

62. În opinia noastră, utilizarea unor date economice actualizate reflectă în mod corespunzător principiile privind caracterul adecvat și proporțional aplicabile în materia sancțiunilor pecuniare⁴¹. În consecință, intenționăm să utilizăm cele mai recente date disponibile, și anume datele furnizate de Comisie în Comunicarea din 2012⁴². În această comunicare, suma forfetară standard pentru calcularea penalităților cu titlu cominatoriu este stabilită la 640 EUR pe zi, suma forfetară standard pentru plata sumei forfetare este de 210 euro, iar factorul „n” special pentru Republica Federală Germania este 21,12⁴³.

35 — SEC(2005) 1658.

36 — În cererea sa, Comisia invocă date bazate pe Comunicarea Comisiei „Actualizarea datelor utilizate pentru calculul sumei forfetare și al penalităților cu titlu cominatoriu în acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor”, SEC(2011) 1024.

37 — A se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania (C-610/10, punctul 119 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia (C-387/97, Rec., p. I-5047, punctul 92), și Hotărârea din 25 noiembrie 2003, Comisia/Spania (C-278/01, Rec., p. I-14141, punctul 52).

38 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, citată anterior, punctul 104). A se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Grecia (C-387/97, citată anterior, punctul 92).

39 — În ceea ce privește penalitățile cu titlu cominatoriu, a se vedea Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, citată anterior, punctul 118 și jurisprudența citată). Același principiu se aplică și în contextul plății sumei forfetare. A se vedea în această privință Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia (C-568/07, Rep., p. I-4505, punctul 47 și jurisprudența citată).

40 — Hotărârea din 21 martie 2011, Comisia/Grecia (C-407/09, Rep., p. I-2467, punctul 42), Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, citată anterior, punctul 131), și Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-279/11, punctele 78 și 79).

41 — A se vedea în mod similar Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza C-241/11, Comisia/Republica Cehă, punctul 86.

42 — Comunicarea Comisiei „Actualizarea datelor utilizate pentru calculul sumelor forfetare și al penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia le va propune Curții în cadrul procedurilor de neîndeplinire a obligațiilor”, C(2012) 6106 final.

43 — *Ibidem*, p. 3 și 4.

2. Împrejurările speciale din prezenta cauză

63. Prezenta cauză ridică mai multe probleme de principiu. Mai exact, problema este dacă – și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce mod – pretinsa ambiguitate a Hotărârii din 2007, perioada de trei ani care s-a scurs între încheierea procedurii precontencioase și inițierea procedurii în fața Curții și, în sfârșit, propunerea Republicii Federale Germania de a adresa Curții o cerere comună de interpretare ar trebui luate în considerare la calcularea cuantumului sancțiunilor pecuniare care trebuie impuse.

64. Aceste elemente vor fi examinate înainte de a analiza în detaliu modul de calcul al sancțiunilor financiare.

a) Pretinsa ambiguitate a Hotărârii din 2007 ar trebui să influențeze impunerea de sancțiuni pecuniare?

65. În observațiile sale, guvernul german a susținut că, având în vedere lipsa unui temei juridic clar și lipsit de ambiguitate al obligațiilor care rezultă din Hotărârea din 2007, Curtea ar trebui să se abțină să impună sancțiuni pecuniare.

66. Nu putem accepta acest argument. În opinia noastră, dacă s-ar proceda astfel, obiectivul articolului 260 TFUE, și anume necesitatea de a garanta punerea efectivă în aplicare a dreptului Uniunii, nu ar mai fi îndeplinit.

67. Se impune să amintim că sistemul special instituit prin cele două articole complementare, articolul 258 TFUE și articolul 260 TFUE, care este menit să asigure respectarea dreptului Uniunii, a fost conceput chiar de statele membre. În calitate de procedură *sui generis* specifică dreptului Uniunii, care reprezintă instrumentul principal de impunere a unor sancțiuni statelor membre care nu și-au îndeplinit obligațiile, procedura de executare reglementată de articolul 260 TFUE trebuie diferențiată de o procedură civilă⁴⁴.

68. În consecință, drepturile care sunt acordate statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile în legătură cu sancțiunile pecuniare prevăzute au fost interpretate în mod strict în jurisprudența Curții. Mai exact, acestea trebuie interpretate în lumina obiectivului urmărit prin articolul 260 TFUE, și anume garantarea respectării legislației relevante⁴⁵. În acest context, statului membru interesat îi revine obligația de a determina consecințele care i se pare că decurg din hotărârea de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și de a justifica, atunci când este necesar, temeinicia acestor consecințe în fața Curții, în cadrul unei acțiuni întemeiate pe articolul 260 TFUE⁴⁶.

69. Pentru a îndeplini cerințele minime cu privire la aceste drepturi, este suficient să se acorde statului membru posibilitatea de a-și exprima opinia cu privire la toate aspectele de drept și de fapt necesare pentru a se stabili dacă pretinsa încălcare a continuat și pentru a se decide gravitatea încălcării și măsurile care pot fi adoptate pentru a determina încetarea acestei încălcări⁴⁷. Atât timp cât această posibilitate a fost acordată, Curtea poate impune sancțiunile pecuniare pe care le consideră adecvate pentru asigurarea executării hotărârii inițiale cât mai repede posibil și pentru prevenirea repetării unor încălcări similare ale dreptului Uniunii⁴⁸.

44 — A se vedea în special Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, citată anterior, punctul 91).

45 — În ceea ce privește principiul securității juridice și dreptul la apărare, a se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, citată anterior, punctele 85-97).

46 — Hotărârea Comisia/Germania (C-503/04, citată anterior, punctul 16).

47 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, citată anterior, punctul 97).

48 — *Ibidem*.

70. Altfel spus, dacă un argument cu privire la pretinsa ambiguitate a unei hotărâri a Curții ar putea fi invocat cu succes împotriva necesității de a impune sancțiuni pecuniare, mecanismul de executare reglementat la articolul 260 TFUE și-ar putea pierde din eficacitate. În plus, o astfel de soluție ar impune Curții să analizeze în mod sistematic hotărârile sale cu caracter declarativ pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE pentru a identifica orice ambiguitate susceptibilă de a scuti statele membre de sancțiuni financiare. Aceasta ar fi în contradicție evidentă cu obiectivul articolului 260 TFUE, și anume acela de a pune capăt nerespectării dreptului Uniunii cât mai rapid posibil. În această privință, riscul unor sancțiuni pecuniare reprezintă un stimulent puternic pentru statele membre în vederea încetării încălcării fără întârziere.

71. Cu toate acestea, se poate argumenta că pretinsa ambiguitate a Hotărârii din 2007 trebuie considerată o circumstanță atenuantă în cadrul aprecierii gravității încălcării. Aceasta ar fi justificată întrucât conținutul obligațiilor unui stat membru este stabilit în mod definitiv doar în hotărârea prin care se impune sancțiunea pecuniară⁴⁹.

72. Deși Curtea are competența deplină de a lua în considerare toate împrejurările pe care le consideră pertinente, nu am susține o astfel de abordare. În cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, Curtea are numai obligația de a constata că a fost încălcată o dispoziție de drept al Uniunii⁵⁰. Curtea nu decide însă cu privire la măsurile care trebuie luate de statul membru în cauză pentru a pune capăt încălcării. În această privință, nu este neobișnuit ca o hotărâre în constatarea neîndeplinirii unei obligații să lase loc de interpretare în ceea ce privește măsurile necesare care trebuie luate.

73. În plus, neîndeplinirea obligațiilor care determină pronunțarea hotărârii inițiale în temeiul articolului 258 TFUE decurge din nerespectarea obligațiilor care revin statului membru în temeiul tratatelor. În fapt, dispozițiile legale relevante din care rezultă aceste obligații nu sunt, ca atare, influențate de modul în care este formulată hotărârea prin care se constată neîndeplinirea în cauză. În consecință, considerăm că, în anumite împrejurări, claritatea legislației relevante a Uniunii poate constitui un reper mai adecvat pentru analiza gravității decât claritatea hotărârilor prin care se constată o încălcare⁵¹.

74. Pentru motivele prezentate mai sus, considerăm că Republica Federală Germania nu poate invoca cu succes ambiguitatea Hotărârii din 2007 în apărarea sa împotriva impunerii unor sancțiuni pecuniare.

b) Cine ar trebui să acționeze în cazul în care persistă un dezacord cu privire la executare?

75. În cadrul ședinței, părțile au fost invitate să își prezinte opiniile cu privire la întrebarea dacă, în împrejurările prezentei cauze, una dintre părți era obligată să acționeze într-o anumită perioadă și, în caz afirmativ, care este modul în care ar trebui să fie luată în considerare omisiunea de a acționa la calcularea sancțiunilor pecuniare. În esență, problema se limitează la a stabili cine ar trebui să suporte riscul inacțiunii, odată ce a devenit clar că părțile au opinii ireconciliabile cu privire la respectarea hotărârii inițiale.

49 — A se vedea de asemenea punctul 70 din Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, Rec., p. I-2461). Cu toate acestea, în cauza menționată, Curtea nu a urmat propunerea avocatului general. A se vedea punctul 78 din hotărâre.

50 — Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-503/04, Rep., p. I-6153, punctul 15). În fapt, de îndată ce articolul 260 TFUE devine aplicabil, o încălcare nu se mai limitează la încălcarea inițială a obligațiilor prevăzute de tratat potrivit articolului 258 TFUE, ci constituie „o încălcare complexă” care include nu numai încălcarea inițială, ci și încălcarea unor obligații care decurg din articolul 260 alineatul (1) TFUE. A se vedea punctul 19 din Concluziile avocatului general Fenelly prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 9 decembrie 1999, Comisia/Grecia (C-197/98, Rec., p. I-8609).

51 — Într-adevăr, în cadrul aprecierii sale, Curtea a luat în considerare măsura în care obligațiile statelor membre erau definite în mod clar în dispozițiile relevante. În această privință, a se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-177/04, citată anterior, punctul 72).

76. Cu titlu preliminar, trebuie amintit că, potrivit articolului 258 TFUE, Comisia beneficiază de o largă putere de apreciere cu privire la decizia de a iniția o procedură și cu privire la momentul adecvat pentru formularea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții⁵². Cu toate acestea, în contextul articolului 260 TFUE, stabilirea întinderii exacte a acestei puteri de apreciere rămâne la latitudinea Curții.

77. Între aceste două dispoziții poate fi făcută o paralelă. La fel ca articolul 258 alineatul (2) TFUE, articolul 260 alineatul (2) TFUE nu prevede niciun termen pentru introducerea unei acțiuni în fața Curții. Într-adevăr, aceste dispoziții par să acorde Comisiei o mare putere de apreciere în această privință⁵³. În opinia noastră, lipsa unei formulări imperative, care este comună ambelor dispoziții, pare să garanteze aplicarea prin analogie a jurisprudenței Curții în contextul articolului 258 TFUE privind în special puterea de apreciere acordată Comisiei cu privire la momentul adecvat pentru introducerea unei acțiuni în fața Curții⁵⁴.

78. În această privință, puterea de apreciere a Comisiei cu privire la introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este limitată numai în măsura în care comportamentul său încalcă dreptul la apărare al statului membru vizat⁵⁵. În cazul în care durata neobișnuit de lungă a unei proceduri împiedică apărarea statului membru, aceasta poate determina inadmisibilitatea acțiunii introduse în temeiul articolului 258 TFUE⁵⁶.

79. În prezenta cauză, nu există niciun element care să sugereze că comportamentul Comisiei și timpul care s-a scurs după încheierea procedurii precontencioase au avut vreun efect asupra modului în care Republica Federală Germania și-a organizat apărarea.

80. În fapt, considerăm că, în cadrul articolului 260 TFUE, efectul de restrângere a dreptului la apărare se produce numai în împrejurări excepționale și că, în principiu, Comisia nu este ținută să sesizeze Curtea într-un anumit termen⁵⁷. Trebuie totuși să se ridice următoarea întrebare: chiar dacă întârzierea în introducerea unei acțiuni în fața Curții nu influențează admisibilitatea acțiunii, aceasta are vreo influență asupra impunerii de sancțiuni pecuniare?

81. La prima vedere, pare a fi rezonabil să se ia în considerare într-un mod sau altul comportamentul Comisiei, întrucât, cu cât se întârzie mai mult în introducerea unei acțiuni în fața Curții, cu atât mai mult persistă neîndeplinirea obligațiilor. În fapt, întârzierea în introducerea unei acțiuni în fața Curții după încheierea procedurii precontencioase ar putea, în anumite cazuri, să se dovedească a fi în detrimentul îndeplinirii obligațiilor „cât mai curând posibil”⁵⁸ și, în definitiv, în detrimentul asigurării unei executări efective a dreptului Uniunii.

82. Totuși, această anomalie nu poate fi considerată suficientă pentru a interpreta articolul 260 TFUE în sensul că prevede un anumit termen în care trebuie sesizată Curtea.

52 — A se vedea printre altele Hotărârea din 21 ianuarie 2010, Comisia/Germania (C-546/07, Rep., p. I-439, punctele 21 și 22 și jurisprudența citată). În cadrul procedurii reglementate la articolul 258 TFUE, Comisiei nu îi este impusă obligația de a respecta un anumit termen, cu excepția situațiilor în care o durată excesivă a procedurii precontencioase poate să sporească, pentru statul în cauză, dificultatea de a combate argumentele Comisiei și să determine astfel încălcarea dreptului la apărare.

53 — Articolul 260 alineatul (2) prima teză TFUE prevede: „[i]n cazul în care consideră că statul membru în cauză nu a luat măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții, Comisia poate sesiza Curtea, după ce a dat statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile”. A se vedea de asemenea punctul 19 din Concluziile avocatului general Fenelly prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Grecia (C-197/98, citată anterior).

54 — Aceasta pare de asemenea să reflecte opinia prevalentă în doctrina juridică; a se vedea *inter alia* Bonnie, A., „Commission discretion under Art. 171(2) EC”, în *European Law Review*, 1998, 23(6), p. 544, și Masson, B., „L’obscur clarté de l’article 228, par. 2, CE”, în *Revue trimestrielle du droit européen*, 2004, 4(4), p. 639-668.

55 — A se vedea punctul 76 de mai sus.

56 — A se vedea Hotărârea din 24 aprilie 2007, Comisia/Țările de Jos (C-523/04, Rep., p. I-3267, punctul 27). A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 mai 1991, Comisia/Țările de Jos (C-96/89, Rec., p. I-2461, punctul 16).

57 — Pentru criteriile aplicabile analizei cu privire la dreptul la apărare, a se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, citată anterior, punctul 97).

58 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-374/11, punctul 21 și jurisprudența citată).

83. A impune Comisiei să sesizeze Curtea într-un anumit termen – și a fi penalizată pentru motivul că nu a acționat în acest termen, fie prin scutirea de sancțiuni pecuniare a statului membru, fie prin reducerea acestor sancțiuni – s-ar opune, în opinia noastră, obiectivului care stă la baza mecanismului de executare⁵⁹. Astfel, o asemenea cerință ar lipsi Comisia de mijloacele sale de a determina statul membru vizat să ia măsuri de executare cât mai curând posibil, inclusiv presiunea economică a unor sancțiuni pecuniare.

84. Acestea fiind spuse, faptul că în prezenta cauză s-a scurs o perioadă de trei ani între încheierea procedurii precontencioase și sesizarea Curții nu pare a fi pe deplin în conformitate cu obiectivul unei soluționări rapide și eficiente a problemei neexecutării⁶⁰. În această privință, modul de a acționa al Comisiei nu poate fi scutit de critici.

85. Indiferent de comportamentul Comisiei, statul membru vizat este obligat totuși să ia toate măsurile necesare pentru a respecta dreptul Uniunii. Chiar dacă articolul 260 TFUE nu precizează care este termenul în care trebuie executată o hotărâre inițială prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor, Curtea a statuat în mod constant că necesitatea legată de o aplicare imediată și uniformă a dreptului Uniunii impune ca „executarea să fie începută imediat și să se realizeze în cel mai scurt termen posibil”⁶¹.

86. Într-adevăr, remediarea încălcării rămâne în responsabilitatea exclusivă a statului membru vizat. Întrucât articolul 260 TFUE prevede o metodă coercitivă de executare, iar posibilitatea de a fi impuse sancțiuni financiare urmărește să descurajeze statele membre să prelungească situațiile de neîndeplinire a obligațiilor, nu considerăm oportun ca Republica Federală Germania să fie scutită de sancțiuni pecuniare și nici să beneficieze de o reducere a cuantumului acestora ca urmare a comportamentului Comisiei din prezenta cauză. În general, o astfel de abordare ar putea diminua în practică forța coercitivă a articolului 260 TFUE și ar putea determina ca respectarea obligațiilor să devină o alternativă mai puțin atractivă⁶².

87. În sfârșit, având în vedere cerința menționată în mod expres la articolul 260 alineatul (1) TFUE cu privire la obligația statului membru de a lua măsurile pe care le impune executarea unei hotărâri, considerăm că nu există niciun motiv pentru care Republica Federală Germania nu ar fi putut să adreseze din proprie inițiativă Curții o cerere de interpretare a hotărârii pentru a reduce riscul financiar implicat⁶³. Cu toate acestea, întrucât formularea unei astfel de cereri nu este obligatorie în cadrul unei proceduri de executare, faptul că Republica Federală Germania a decis să nu adreseze această cerere nu ar trebui să aibă vreun efect asupra estimării sancțiunilor pecuniare adecvate⁶⁴.

88. În acest stadiu, vom analiza modul de calcul al sancțiunilor pecuniare, începând cu penalitatea cu titlu cominatoriu.

59 — O astfel de cerință ar presupune de asemenea o analiză complexă și detaliată a ceea ce constituie un termen rezonabil în fiecare caz specific.

60 — Acest obiectiv are o importanță specială având în vedere modificarea adusă articolului 260 TFUE prin Tratatul de la Lisabona, care permite Comisiei să sesizeze Curtea printr-o acțiune împotriva statului membru vizat fără a emite un aviz motivat. Deși în prezenta cauză procedura precontencioasă s-a încheiat înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, astfel încât se impunea în acest caz și emiterea unui aviz motivat, modificarea evidențiază încă o dată că obiectivul procedurii este să asigure remediarea rapidă și eficientă a încălcării. A se vedea de asemenea Secretariatul Convenției Europene, „Raport final al Cercului de dezbateri privind funcționarea Curții de Justiție”, Documentul CONV 636/03, punctul 28.

61 — În această privință, a se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda (C-374/11, citată anterior, punctul 21 și jurisprudența citată).

62 — Această concluzie este valabilă în special pentru că statele membre pot întârzia sesizarea Curții prin prelungirea negocierilor cu Comisia. În astfel de cazuri, întârzierea formulării unei acțiuni ar favoriza în mod nejustificat statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile.

63 — A se vedea în mod similar punctul 70 din Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza C-241/11, Comisia/Republica Cehă.

64 — În schimb, concluzia ar fi în mod necesar diferită în cazul în care Republica Federală Germania ar fi formulat o cerere în acest sens, iar Curtea ar fi statuat că prin Hotărârea din 2007 s-a constatat de fapt o încălcare în ceea ce privește articolul 4 alineatul 3 din Legea VW. În acest caz, comportamentul statului membru ar fi ilustrat în mod clar intenția sa de a pune capăt încălcării cât mai curând posibil.

3. Penalitățile cu titlu cominatoriu

89. Penalitățile cu titlu cominatoriu au drept scop să determine statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile să pună capăt neîndeplinirii persistente a obligațiilor⁶⁵. Pentru a stabili dacă este necesar să se impună penalități cu titlu cominatoriu, factorul decisiv este aspectul dacă încălcarea persistă în momentul examinării cauzei de către Curte.

90. În cazul în care Curtea ar admite acțiunea Comisiei cu privire la existența unei încălcări, între părți pare a exista un acord privind faptul că Republica Federală Germania nu a pus capăt acestei încălcări doar pentru motivul că articolul 4 alineatul 3 din Legea VW a rămas în vigoare.

91. În aceste împrejurări și în cazul în care Curtea nu ar admite interpretarea noastră cu privire la Hotărârea din 2007, considerăm că este necesar să se impună Republicii Federale Germania plata unor penalități cu titlu cominatoriu.

a) Gravitatea pretinsei încălcări

92. În ceea ce privește gravitatea încălcării, se impune să observăm că articolul 56 CE stabilește un principiu fundamental care constituie una dintre pietrele de temelie ale pieței interne. Pentru a asigura funcționarea acestei piețe, este necesar să fie eliminate orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe⁶⁶.

93. Potrivit analizei efectuate de către Comisie, pretinsa încălcare determină o situație în care autoritățile își mențin posibilitatea de a exercita, în cadrul unei întreprinderi, o influență care depășește nivelul investițiilor acestora. Mai exact, acțiunea întreprinsă de autoritățile publice în cadrul unei întreprinderi private prin intermediul mijloacelor prevăzute în legislație (și anume prin impunerea dreptului minorității de blocaj prevăzut la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW) ar fi susceptibilă să limiteze posibilitatea altor investitori de a participa în cadrul societății în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile și directe cu aceasta.

94. Cu toate că încălcarea principiilor fundamentale ale tratatului trebuie considerată a fi deosebit de gravă⁶⁷, se impune să observăm că Republica Federală Germania a asigurat executarea parțială a Hotărârii din 2007 prin abrogarea articolului 2 alineatul 1 și a articolului 4 alineatul 1 din Legea VW. În opinia noastră, acest element ar trebui să diminueze gravitatea încălcării în discuție.

95. În plus, am fi înclinați să susținem că, fără cadrul oferit de plafonarea drepturilor de vot prevăzută la articolul 2 alineatul 1 din Legea VW, dreptul minorității de blocaj prevăzut la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW nu are decât o influență foarte limitată asupra circulației capitalurilor. Desigur, nu se contestă faptul că dreptul minorității de blocaj se îndepărtează de pragul general de 25 % prevăzut în Legea privind societățile pe acțiuni și că implică o obligație specifică impusă acționarilor pe cale legislativă. Cu toate acestea, pentru evaluarea gravității încălcării, este semnificativ faptul că de acest drept de blocaj beneficiază toți acționarii, mari sau mici, fără nicio distincție. În consecință, nu suntem convingși că un astfel de drept de blocaj – chiar dacă este analizat în raport cu participația de aproximativ 20 % deținută în capitalul Volkswagen de autoritățile publice (și anume landul Saxonia Inferioară) – poate să restricționeze în mod semnificativ circulația capitalurilor.

96. Având în vedere considerațiile de mai sus, considerăm cu un coeficient de 2 ar reflecta în mod adecvat gravitatea încălcării.

65 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, citată anterior, punctul 103).

66 — Articolul 56 alineatul (1) CE.

67 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia (C-109/08, Rep., p. I-4657, punctul 33), și Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, citată anterior, punctele 105 și 107).

b) Durata încălcării și capacitatea de plată a statului membru

97. Durata încălcării căreia i se aplică articolul 260 alineatul (1) TFUE, care trebuie calculată de la data la care Curtea a pronunțat Hotărârea din 2007, este în prezent de cinci ani și șapte luni. Deși această dispoziție nu precizează termenul în care trebuie executată o hotărâre, potrivit unei jurisprudențe constante, executarea hotărârii trebuie începută imediat și încheiată cât mai curând posibil⁶⁸.

98. În ipoteza în care Curtea ar constata că Republica Federală Germania continuă să încalce Hotărârea din 2007, această neîndeplinire a obligațiilor este deosebit de criticabilă, întrucât măsurile pe care le impune executarea Hotărârii din 2007 pot fi considerate simple. Într-adevăr, astfel cum demonstrează adoptarea Legii de modificare a Legii VW, executarea integrală a Hotărârii din 2007 nu ar fi trebuit să întâmpine nicio dificultate majoră.

99. În aceste condiții, un coeficient de 3 pare adecvat în raport cu durata încălcării.

100. În ceea ce privește capacitatea de plată a statului membru vizat, Curtea a statuat că înmulțirea cuantumului de bază cu un coeficient specific aplicabil statului membru în cauză constituie un instrument adecvat pentru a reflecta capacitatea de plată a acestui stat, menținând în același timp o diferențiere rezonabilă între diferitele state membre⁶⁹. Rezultă că, în prezenta cauză, este adecvat să se utilizeze un factor „n” de 21,12 pentru Republica Federală Germania⁷⁰.

101. În sfârșit, nu suntem de acord cu susținerea guvernului german conform căreia acestuia ar trebui să i se acorde un termen suplimentar în care să își poată îndeplini obligațiile. Guvernul german motivează cererea sa prin faptul că nu există un temei juridic clar și lipsit de echivoc din care să rezulte obligațiile care îi revin⁷¹.

102. Astfel cum am încercat să demonstrăm mai sus, pretinsa ambiguitate a unei hotărâri nu ar trebui să fie considerată un element relevant pentru aprecierea gravității încălcării. Având în vedere faptul că Hotărârea din 2007 nu a modificat în niciun mod conținutul obligațiilor statelor membre care decurg din articolul 56 CE, nu este necesar să se acorde Republicii Federale Germania un termen de grație suplimentar.

103. Pentru motivele prezentate mai sus, considerăm că Republicii Federale Germania ar trebui să i se impună penalități cu titlu cominatoriu de 81 100,8 EUR (= 640 × 2 × 3 × 21,12) pe zi începând de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză până la data executării integrale a Hotărârii din 2007.

4. Plata sumei forfetare

104. Pentru a supune statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile unei presiuni financiare suficiente pentru a-l determina să remedieze încălcarea constatată în hotărârea inițială potrivit articolului 258 TFUE, Curtea poate decide să impună plata unei anumite sume forfetare, în plus față de penalitatea cu titlu cominatoriu⁷².

68 — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania (C-287/01, citată anterior, punctul 27 și jurisprudența citată).

69 — Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (C-496/09, Rep., p. I-11483, punctul 65 și jurisprudența citată).

70 — Comunicarea C(2012) 6106 final a Comisiei, p. 5.

71 — A se vedea *mutatis mutandis* Hotărârea din 2 iulie 1996, Comisia/Luxemburg (C-473/93, Rec., p. I-3207, punctele 51 și 52).

72 — A se vedea punctul 46 din Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 18 iulie 2006, Comisia/Italia (C-119/04, Rec., p. I-6885). În ceea ce privește rolul sumei forfetare, a se vedea de asemenea Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (C-369/07, Rep., p. I-5703, punctul 140 și jurisprudența citată).

105. Penalitatea cu titlu cominatoriu are rolul de a incita statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile să remedieze o încălcare cât mai curând posibil după pronunțarea unei hotărâri în cadrul unei acțiuni întemeiate pe articolul 260 TFUE. În schimb, impunerea plății unei sume forfetare reprezintă o modalitate de descurajare care are drept obiectiv să asigure că statele membre nu vor considera că este preferabil să aștepte formularea unei astfel de acțiuni înainte de a lua măsurile adecvate pentru remedierea unei încălcări constatate de Curte în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor prevăzute la articolul 258 TFUE⁷³.

106. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 260 TFUE a conferit Curții o putere largă de apreciere pentru a hotărî dacă să impună sau să nu impună plata unei sume forfetare, luând în considerare ansamblul elementelor relevante care privesc atât caracteristicile neîndeplinirii obligațiilor care a fost constatată, cât și atitudinea statului membru în cauză⁷⁴. Mai precis, printre acești factori se numără durata în care persistă neîndeplinirea obligațiilor după pronunțarea hotărârii de constatare, precum și gravitatea încălcării⁷⁵.

107. În prezenta cauză, considerăm că durata încălcării este cea care susține impunerea plății unei sume forfetare. Mai exact, s-a scurs o perioadă considerabilă, în măsura în care au trecut mai mult de cinci ani de la pronunțarea Hotărârii din 2007. Încălcarea în cauză există indiferent de executarea parțială a hotărârii care a fost realizată prin adoptarea Legii de modificare a Legii VW.

108. În ceea ce privește, mai precis, plata sumei forfetare, Curtea explică rar care sunt criteriile utilizate pentru calcularea quantumului pe care îl consideră adecvat în împrejurările cauzei cu care este sesizată. Pentru a atinge un nivel mai ridicat de transparență și, astfel, pentru a accentua efectul descurajator al plății sumei forfetare în această privință, considerăm că este deosebit de important să se precizeze în mod clar criteriile aplicabile⁷⁶.

109. În prezenta cauză, considerăm că nu există niciun motiv pentru care nu ar putea fi utilizate ca reper liniile directe ale Comisiei⁷⁷. Având în vedere analiza de mai sus cu privire la gravitatea încălcării și capacitatea de plată a statului membru, se pare că este adecvat să se aplice o sumă forfetară de 8 870,40 EUR pe zi – care este rezultatul combinației dintre suma forfetară de bază de 210 EUR, un coeficient de gravitate de 2 și un factor special „n” de 21,12 – pentru fiecare zi de neexecutare.

110. La data prezentării prezentelor concluzii, încălcarea avea o durată de 2 045 de zile. Prin înmulțirea quantumului zilnic de 8 870,40 EUR cu 2 045 de zile, se obține un total de 18 139 968 EUR. În opinia noastră, întrucât acest quantum depășește valoarea minimă stabilită de Comisie pentru Republica Federală Germania (11 192 000 EUR)⁷⁸, plata sumei forfetare propuse reflectă de asemenea în mod corect caracterul disuasiv și punitiv al acestei sancțiuni pecuniare.

111. În consecință, considerăm că trebuie să se impună Republicii Federale Germania plata unei sume forfetare de 8 870,40 EUR pe zi, înmulțită cu numărul de zile care s-au scurs între pronunțarea Hotărârii din 2007 și data pronunțării hotărârii în prezenta cauză.

73 — Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (C-121/07, Rep., p. I-9159, punctul 58), și punctul 46 din Concluziile avocatului general Poireres Maduro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Italia (C-119/04, citată anterior). În ceea ce privește natura punitivă a plății sumei forfetare, a se vedea de asemenea punctele 34 și 35 din Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza C-241/11, Comisia/Republica Cehă.

74 — A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Irlanda (C-279/11, citată anterior, punctul 67 și jurisprudența citată).

75 — Hotărârea Spania/Comisia (C-610/10, citată anterior, punctul 144 și jurisprudența citată).

76 — În fapt, considerăm că lipsa de transparență accentuează efectul descurajator numai în cazul în care quantumul unei amenzi este supraestimat de către cei vizați. Se pare că nu aceasta este situația în contextul articolului 260 TFUE, întrucât nu este un fapt neobișnuit ca suma propusă de Comisie să fie redusă de Curte, pe baza propriei sale puteri de apreciere, fără a furniza în mod necesar criteriile clare pentru care a procedat astfel.

77 — Comunicarea C(2012) 6106 a Comisiei.

78 — Comunicarea C(2012) 6106 final a Comisiei, p. 5.

IV – Concluzie

112. Având în vedere considerațiile ce precedă, propunem Curții:

- să respingă acțiunea Comisiei;
- să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

În subsidiar, în ipoteza în care Curtea constată că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE, propunem Curții următoarele:

- să oblige Republica Federală Germania la plata unor penalități cu titlu cominatoriu în quantum de 81 100,80 EUR pe zi începând de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză până la data executării Hotărârii din 2007, precum și a unei sume forfetare în quantum de 8 870,40 EUR pe zi, înmulțită cu numărul de zile care s-au scurs între pronunțarea Hotărârii din 2007 și data pronunțării hotărârii în prezenta cauză;
- să oblige Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.