



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 11 aprilie 2019¹

Cauza C-543/17

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Belgiei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Directiva 2014/61/UE – Costul instalării rețelelor de comunicații electronice de mare viteză – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive – Sancțiuni pecuniare – Cerere de obligare la plata unei penalități zilnice cu titlu cominatoriu”

I. Introducere

1. În prezenta cauză, Comisia Europeană solicită Curții „constatarea faptului că, prin neadoptarea, cel târziu la 1 ianuarie 2016, a tuturor actelor cu putere de lege și actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind măsuri de reducere a costului instalării rețelelor de comunicații electronice de mare viteză^[2] sau, în orice caz, prin necomunicarea acestor dispoziții Comisiei, Regatul Belgiei nu a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 din această directivă”³.

2. În plus, Comisia solicită Curții „impunerea, în privința Regatului Belgiei, în conformitate cu articolul 260 alineatul (3) TFUE, a plății unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 54 639,36 euro pe zi de întârziere cu începere de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză pentru neîndeplinirea obligației de a comunica măsurile de transpunere a Directivei [2014/61]”⁴.

3. Prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor cuprinde, așadar, două aspecte care privesc, primul, problema unei neîndepliniri clasice a obligațiilor constând în netranspunerea (parțială) a unei directive și, al doilea, problema unei sancțiuni pecuniare⁵ în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE. Primul aspect al procedurii nu ridică probleme pe plan juridic și, în plus, nu este contestat de părțile la procedură⁶. În schimb, problematica juridică invocată în cadrul celui de al doilea aspect este dezbătută între, pe de o parte, Comisie și, pe de altă parte, Regatul Belgiei și statele membre interveniente⁷.

1 Limba originală: franceza.

2 JO 2014, L 155, p. 1.

3 A se vedea punctul 85 din cererea introductivă a Comisiei din 15 septembrie 2017.

4 A se vedea punctul 85 din cererea introductivă a Comisiei.

5 Termenul „sancțiune pecuniară” este termenul generic pentru termenii „sumă forfetară” și „penalitate cu titlu cominatoriu”.

6 Niciunul dintre celelalte state membre interveniente nu contestă cererea introductivă a Comisiei în această privință.

7 Precum și de doctrină, astfel cum vom arăta în continuare.

4. Articolul 260 alineatul (3) TFUE a fost introdus prin Tratatul de la Lisabona. Acesta prevede un mecanism care permite Curții să impună unui stat membru o sancțiune pecuniară încă de la prima condamnare pentru neîndeplinirea obligației de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă.

5. Până în prezent, Curtea nu s-a pronunțat încă cu privire la interpretarea articolului 260 alineatul (3) TFUE. Desigur, Curtea a fost deja sesizată cu numeroase cauze în care Comisia a solicitat aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE. Totuși, acestea au fost toate soluționate, până acum, anterior pronunțării hotărârii privind statul membru respectiv și Comisia, ceea ce a determinat-o pe aceasta din urmă să renunțe la acțiune în fiecare dintre ele, uneori chiar în ultimul moment⁸.

6. Prezenta cauză ar putea permite, așadar, Curții să interpreteze această dispoziție⁹.

7. Interpretarea articolului 260 alineatul (3) TFUE ridică probleme fundamentale privind ordinea juridică a Uniunii. Obiectivul nostru principal, pentru a nu spune preocuparea noastră principală, în această cauză este aceea de a semnala Curții că orice interpretare a acestei dispoziții ar trebui să meargă dincolo de truismul potrivit căruia o transpunere rapidă, completă și corectă a directivelor este esențială pentru o aplicare uniformă a dreptului Uniunii.

II. Cadrul juridic

8. Potrivit articolului 13 din Directiva 2014/61, intitulat „Transpunerea”¹⁰:

„Statele membre adoptă și publică actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 1 ianuarie 2016. Statele membre informează Comisia în această privință.

Statele membre pun în aplicare măsurile respective începând cu 1 iulie 2016.

Atunci când statele membre adoptă aceste măsuri, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Modalitățile de efectuare a acestei trimiteri se stabilesc de către statele membre.”

III. Istoricul litigiului

A. Procedura precontencioasă

9. În conformitate cu articolul 13 din Directiva 2014/61, statele membre ar trebui să adopte și să publice actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma acestei directive până la 1 ianuarie 2016 și ar trebui să informeze Comisia în această privință.

⁸ Totuși, doi avocați generali s-au pronunțat deja cu privire la interpretarea articolului 260 alineatul (3) TFUE. A se vedea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comisia/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441) și Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Spania [Articolul 260 alineatul (3) TFUE - Credite imobiliare rezidențiale] (C-569/17, EU:C:2019:271, punctul 71). Comisia a renunțat la acțiune în prima cauză, în timp ce a doua se află, în prezent, pe rolul Curții.

⁹ Constatăm în această privință că deși avocatul general Wathelet a putut în mod întemeiat să constate lipsa de interes a statelor membre în ceea ce privește interpretarea articolului 260 alineatul (3) TFUE (a se vedea Concluziile sale prezentate în cauza Comisia/Polonia, C-320/13, EU:C:2014:2441, nota de subsol 3), o asemenea constatare nu poate fi efectuată în prezenta cauză, întrucât zece state membre au intervenit în susținerea Regatului Belgiei.

¹⁰ Având în vedere faptul că nu există dezacord între părți în ceea ce privește transpunerea conținutului Directivei 2014/61, nu este necesară citarea dispozițiilor materiale.

10. Întrucât nicio măsură națională de transpunere a directivei menționate nu i-a fost comunicată înainte de această dată, la 23 martie 2016 Comisia a adresat Regatului Belgiei o scrisoare de punere în întârziere.

11. Întrucât din răspunsul Regatului Belgiei a reieșit că, la data de 11 iulie 2016, măsurile de transpunere erau în pregătire, la 30 septembrie 2016 Comisia a adresat un aviz motivat acestui stat membru prin care îl invita să ia măsurile necesare pentru a se conforma acestuia în termen de două luni de la data primirii sale.

12. Întrucât i-a fost acordată o prelungire a termenului de răspuns, Regatul Belgiei a răspuns la avizul motivat prin scrisorile din 21 februarie și din 28 martie 2017, informând Comisia că transpunerea Directivei 2014/61 era în curs. La aceste scrisori erau anexate proiecte de măsuri de transpunere, precum și versiunea consolidată a Ordonanței din 3 iulie 2008 privind șantierele de drumuri din Regiunea Bruxelles-Capitală (Belgia).

13. Considerând că se confruntă cu lipsa atât a unei transpuneri complete a Directivei 2014/61, cât și a comunicării măsurilor naționale de transpunere completă a acestei directive și că Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit, prin urmare, obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 din directiva menționată, Comisia a decis, la 13 iulie 2017, să introducă prezenta acțiune.

B. Procedura în fața Curții

14. Prin cererea introductivă, formulată la 15 septembrie 2017, Comisia a imputat Regatului Belgiei, pe de o parte, că nu a adoptat toate măsurile necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61 și, pe de altă parte, în orice caz, că nu i le-a comunicat.

15. În memoriul în apărare, Regatul Belgiei a indicat stadiul de avansare a transpunerii dispozițiilor Directivei 2014/61, indicând că majoritatea dispozițiilor au fost transpuse în dreptul belgian, potrivit repartizării competenței între statul federal, regiuni și comunități, și că măsurile necesare au fost adoptate sau sunt în curs de adoptare pentru dispozițiile care nu au fost încă transpuse.

16. În replica sa, Comisia a precizat că, în pofida progreselor importante înregistrate la nivelul transpunerii Directivei 2014/61 de către Regatul Belgiei ulterior formulării cererii introductive, adoptarea unor măsuri suplimentare rămâne necesară pentru transpunerea completă a acesteia. Această necesitate ar fi, de altfel, recunoscută de autoritățile belgiene înseși. În consecință, reducând totuși cuantumul penalității zilnice cu titlu cominatoriu la plata căreia a solicitat să fie obligat Regatul Belgiei, Comisia și-a menținut concluziile.

17. La 5 februarie 2018 au fost admise cererile de intervenție ale Republicii Federale Germania, Republicii Estonia, Irlandei, Regatului Spaniei, Republicii Franceze, Republicii Italiene, Republicii Lituania, Ungariei și Republicii Austria în susținerea concluziilor Regatului Belgiei. La 21 noiembrie 2018 a fost admisă cererea de intervenție a României în susținerea concluziilor Regatului Belgiei.

18. Guvernul belgian și Comisia, precum și guvernele german, estonian, spaniol, francez, italian, maghiar, austriac și român au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 22 ianuarie 2019.

IV. Analiză

19. Vom examina mai întâi problema neîndeplinirii obligațiilor reproșate Regatului Belgiei în temeiul articolului 258 TFUE (litera A) înainte de a trece la aspectul, mai spinos, al sancțiunilor pecuniare în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE (litera B).

A. Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE

20. Comisia îi reproșează Regatului Belgiei faptul că nu a transpus dispozițiile Directivei 2014/61 în dreptul național la 1 ianuarie 2016, data prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din această directivă pentru adoptarea și pentru publicarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma directivei menționate și că nu a comunicat dispozițiile de transpunere.

21. Regatul Belgiei nu contestă acest reproș.

22. Suntem, prin urmare, în prezența unei „neîndepliniri necontestate a obligațiilor”: Regatul Belgiei nu a transpus Directiva 2014/61 în termenul stabilit și nici nu a informat Comisia, astfel cum prevede articolul 13 alineatul (1) din această directivă, cu privire la măsurile de transpunere.

23. Pentru a constata o neîndeplinire a obligațiilor în temeiul unei directive, existența acestei neîndepliniri trebuie să fie apreciată, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în funcție de situația statului membru astfel cum se prezenta ea la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat¹¹.

24. Propunem, aşadar, Curții să statueze că, prin faptul că nu a adoptat, în termenul prevăzut, toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61 sau, în orice caz, prin faptul că nu a comunicat aceste dispoziții Comisiei, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 din această directivă.

B. Cu privire la sancțiunea pecuniară în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

25. Aspectul-cheie al prezentei cauze privește în mod neîndoielnic interpretarea articolului 260 alineatul (3) TFUE, adică modul în care această dispoziție se aplică în prezenta cauză.

1. Cu privire la directivă

26. Potrivit articolului 288 al treilea paragraf TFUE, „directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele”. Acest instrument propriu sistemului juridic al Uniunii constituie instrumentul de armonizare a dispozițiilor naționale.

27. Directiva este un excelent exemplu emblematic pentru modul în care sistemele juridice naționale sunt interconectate cu ordinea juridică a Uniunii. O transpunere corectă prezintă, aşadar, o importanță primordială atât pentru efectul util al directivei, cât și pentru aplicarea uniformă a acesteia în cadrul Uniunii.

¹¹ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 21 martie 2019, Comisia/Italia (C-498/17, EU:C:2019:243, punctele 29 și 30), Hotărârea din 18 octombrie 2018, Comisia/România (C-301/17, nepublicată, EU:C:2018:846, punctele 42 și 43), și Hotărârea din 23 noiembrie 2016, Comisia/Franța (C-314/15, nepublicată, EU:C:2016:887, punctele 28 și 29). Doctrina susține această constatare, a se vedea în special Schermers, H. G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, ediția a șasea, Kluwer Law International, Haga/Londra/New York, 2001, § 1256, Pechstein, M., în M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (ed.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, punctul 42, precum și Streinz, R., în R. Streinz (ed.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, ediția a treia, C. H. Beck, München, 2018, Artikel 258 AEUV, punctul 34. Trebuie totuși menționat că, în *dispozitivele* hotărârilor, Curtea are tendința de a se referi în mod laconic la noțiunea „în termenul prevăzut”, fără a preciza dacă este vorba de cel prevăzut de legiuitorul Uniunii în directivă sau de cel stabilit de Comisie în avizul motivat.

28. Procedura legislativă în două etape a directivelor implică un efort de monitorizare considerabil. Dat fiind că directivele trebuie să fie transpuse de statele membre, acestea sunt nu numai o sursă de divergențe, ci și o sursă de erori¹². Experiența dobândită până în prezent a arătat astfel că cea de a doua etapă nu constituie un aspect evident și că transpunerea de către statele membre este deseori mai bine asigurată datorită unei monitorizări sistematice de către Comisie. În consecință, practicile de transpunere fac obiectul unei monitorizări continue și al unei evaluări statistice de către Comisie.

29. În ceea ce privește transpunerea directivelor în dreptul național, se face distincție în mod tradițional între trei mari tipuri de neîndepliniri ale obligațiilor. Primul privește necomunicarea măsurilor de transpunere (un stat membru nu a notificat Comisiei în termenele stabilite măsurile de transpunere a unei directive), al doilea, neconformitatea (măsurile de transpunere adoptate de un stat membru nu sunt conforme cu cerințele unor directive ale Uniunii) și, în sfârșit, al treilea, aplicarea necorespunzătoare sau incorectă (directiva, chiar dacă a fost transpusă formal, nu este aplicată corect sau nu este aplicată deloc de autoritățile naționale).

30. Trebuie subliniat că această clasificare este aplicată de Comisie însăși¹³.

31. Pentru a-și îndeplini în mod corect misiunea de gardiană a tratatelor și pentru a verifica dacă un stat membru a transpus în mod corect dispozițiile unei directive în dreptul național, Comisia trebuie, așadar, să fie informată cu privire la măsurile de transpunere adoptate de statele membre¹⁴.

32. Se întâmplă frecvent ca statele membre să nu îndeplinească cerințele privind transpunerea directivelor, iar transpunerea necorespunzătoare a directivelor este unul dintre cazurile cele mai frecvente și mai grave de aplicare necorespunzătoare a dreptului Uniunii în statele membre¹⁵.

33. Directivele prevăd în prezent obligația de a face trimitere la directivă în actul național de transpunere. Ca urmare a acestei obligații independente de trimitere, măsurile de transpunere devin necesare chiar dacă legislația națională îndeplinea deja, în ceea ce privește fondul, cerințele directivei. Pentru a facilita monitorizarea transpunerii, directivele impun adesea statelor membre, deja dinainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, notificarea măsurilor de transpunere adoptate¹⁶. În plus, pentru a facilita monitorizarea transpunerii, Comisia solicită în mod regulat statelor membre să îi furnizeze un tabel de corespondență care indică modalitatea în care fiecare dispoziție a unei anumite directive este transpusă în dreptul național¹⁷.

34. Tratatul de la Lisabona a adăugat procedura prevăzută la articolul 260 alineatul (3) TFUE la instrumentele aflate la dispoziția Comisiei în scopul acestei monitorizări.

2. Cu privire la finalitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE

35. Pentru a înțelege în mod corect logica articolului 260 alineatul (3) TFUE, considerăm util să facem un pas înapoi și să plasăm această dispoziție în contextul său istoric și sistematic.

¹² A se vedea Haltern, U., *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, ediția a treia, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, punctul 872.

¹³ A se vedea în special Raportul Comisiei: Monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene. Raport anual 2016, 6 iulie 2017 [COM(2017) 370 final], punctul III, p. 18.

¹⁴ Acesta este, în opinia noastră, motivul pentru care articolul 260 alineatul (3) TFUE pune în mod special accentul pe necomunicarea măsurilor de transpunere. Vom reveni cu privire la acest aspect în continuare, în cadrul analizei noastre cu privire la articolul 260 alineatul (3) TFUE.

¹⁵ A se vedea de asemenea Ruffert, M., în Chr. Calliess, M. Ruffert (ed.), *EUV/AEUV*, ediția a cincea, C.H. Beck, München, 2016, Artikel 288 AEUV, punctul 46.

¹⁶ În orice caz, obligația statelor membre de a notifica, la cerere, măsurile de transpunere poate fi dedusă dintotdeauna din articolul 4 alineatul (3) TUE.

¹⁷ A se vedea, printre altele, anexa la Recomandarea Comisiei din 12 iulie 2004 privind transpunerea în legislația națională a directivelor care privesc piața internă (JO 2005, L 98, p. 47), punctul 3.3, și anexa la Recomandarea Comisiei din 29 iunie 2009 privind măsurile pentru îmbunătățirea funcționării pieței unice (JO 2009, L 176, p. 17), punctul 3 litera (f). Un asemenea tabel însoțește de altfel orice proiect de măsură națională de executare la transmiterea acesteia către parlamentul sau guvernul statului membru, pentru a facilita dezbaterile, și este anexat la notificarea acestei măsuri către Comisie.

36. În acest scop, am dori să abordăm, în mod foarte concis, finalitatea controversată a acestei dispoziții.

37. Două teorii sunt propuse în această privință. Pe de o parte, cea potrivit căreia mecanismul instituit prin această dispoziție este destinat sancționării directe a necomunicării măsurilor de transpunere. Aceasta este teza susținută, printre alții, de Comisie¹⁸, de o parte a doctrinei¹⁹, precum și, în mod implicit, de avocații generali Wathelet²⁰ și Tanchev²¹. În temeiul acestei abordări, necomunicarea măsurilor de transpunere în termenul prevăzut de o directivă poate conduce, ca atare, la impunerea unor sancțiuni pecuniare. Obligația de plată ar putea intra în vigoare fie imediat, adică începând de la data pronunțării hotărârii, fie la o dată ulterioară stabilită de Curte prin hotărârea sa.

38. Pe de altă parte este teza potrivit căreia mecanismul instituit la articolul 260 alineatul (3) TFUE urmărește să sancționeze neexecutarea unei hotărâri pronunțate de Curte prin care aceasta declară că un stat membru nu și-a îndeplinit obligația de notificare a măsurilor de transpunere²². Potrivit acestei abordări, o sancțiune pecuniară impusă de Curte într-o hotărâre prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor²³ intră în vigoare abia la o dată ulterioară, întrucât rațiunea de a fi a sancțiunii pecuniare este tocmai neexecutarea acestei hotărâri. Astfel, această abordare susține că *ratio legis* a articolului 260 alineatul (3) TFUE este aceea că pot fi impuse sancțiuni unui stat membru imediat, adică la data hotărârii privind neîndeplinirea obligațiilor, în cazul în care încălcarea este vădită, ceea ce înseamnă că constatarea acesteia nu ridică nicio problemă. Numai într-o asemenea situație este justificată accelerarea procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE, precum și faptul că nu trebuie sesizată încă o dată Curtea.

39. Observăm că prima abordare poate părea, la prima vedere, mai atrăgătoare decât cea de a doua. Este vorba, în orice caz, despre o abordare intuitivă, pentru orice persoană versată în – pentru a nu spune frustrată de – bilanțul statelor membre în materia transunerii directivelor. Totuși, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, suntem convinși că cea de a doua abordare este cea corectă.

a) Modul de redactare

40. Modul de redactare a articolului 260 alineatul (3) TFUE furnizează primele indicații.

41. Amintim că, în temeiul celui de al doilea paragraf al acestei dispoziții, „[î]n cazul în care constată neîndeplinirea obligației, Curtea poate impune statului membru respectiv plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, în limita valorii indicate de Comisie. Obligația de plată intră în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa”. Un astfel de mod de redactare implică, în mod logic, în opinia noastră, că obligația de plată intervine în mod necesar la o dată ulterioară celei a pronunțării hotărârii. În schimb, nu poate fi exclusă o interpretare a modului de redactare a

18 A se vedea Comunicarea Comisiei – Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din TFUE (JO 2011, C 12, p. 1), punctele 6 și 7.

19 A se vedea Wennerås, P., „Making effective use of Article 260 TFEU”, în J. András, D. Kochenov, *The enforcement of EU law and values*, OUP, Oxford, 2017, p. 79-98, în special p. 79, Kilbey, L., „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)”, *European Law Review*, 2010, p. 370-386, în special p. 383 și 384, Pechstein, M., în M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (ed.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 260 AEUV, punctul 18, precum și Wunderlich, N., în H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, ediția a șaptea, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, punctul 31.

20 A se vedea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comisia/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441, punctul 114 și următoarele).

21 A se vedea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Spania [Articolul 260 alineatul (3) TFUE - Credite imobiliare rezidențiale] (C-569/17, EU:C:2019:271, punctul 67 și următoarele).

22 A se vedea, *in extenso*, Wahl, N., Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, în *European Law Reporter*, 2014, p. 170-189, în special p. 175-177. A se vedea de asemenea Van Rijn, Th., „Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne”, în *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 557-589, în special p. 588, precum și Klamert, M., „Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten”, *Europarecht*, 2018, p. 159-174, în special p. 162.

23 Neîndeplinire a obligațiilor care privește, *inter alia*, nenotificarea măsurilor de transpunere.

articolului 260 alineatul (3) TFUE în sensul că obligația de plată poate să coincidă cu pronunțarea hotărârii. Chiar dacă considerăm această a doua interpretare ca fiind mai improbabilă decât prima, trebuie să se constate că modul de redactare a articolului 260 alineatul (3) TFUE nu este lipsit de ambiguitate și nu se poate afirma că răspunsul la întrebarea noastră decurge, fără umbră de îndoială, din modul de redactare a acestei dispoziții.

b) *Perspectiva sistematică*

42. Dintr-o perspectivă sistematică, amplasarea dispoziției în discuție în cadrul articolului care privește executarea și neexecutarea hotărârilor Curții, adică articolul 260 TFUE, iar nu în cadrul procedurii formale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, adică articolul 258 TFUE, nu poate fi întâmplătoare.

43. Procedura privind acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor constituie calea de atac „centralizată” clasică pentru a asigura punerea în aplicare, de către statele membre, a dreptului Uniunii²⁴. În acest scop, articolul 258 TFUE permite Comisiei să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene după o procedură precontencioasă lipsită de succes²⁵, în timp ce articolul 259 TFUE – care este rareori aplicat – prevede o procedură analogă²⁶ pentru orice (alt) stat membru²⁷.

44. Articolul 260 TFUE stabilește efectele și executarea hotărârilor pronunțate în temeiul articolelor 258 și 259 TFUE²⁸.

45. În acest scop, articolul 260 alineatul (1) TFUE prevede că, în cazul în care Curtea constată că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile sale, acest stat este obligat să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții.

46. Dispozițiile articolelor 258 și 259 TFUE și ale articolului 260 alineatul (1) TFUE sunt, de altfel, identice cu cele cuprinse în Tratatul de la Roma din 1957²⁹.

47. Articolul 260 alineatul (2) TFUE, introdus prin Tratatul de la Maastricht, privește procedura de impunere a unor sancțiuni pecuniare în cazul în care statul membru în cauză nu a luat măsuri de executare a unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor³⁰. Această procedură, denumită „neîndeplinirea repetată a obligațiilor”, constituie, așadar, o a doua etapă, în sensul că intervine numai după ce a fost pronunțată o primă hotărâre de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

24 În schimb, punerea în aplicare „descentralizată” în fața instanțelor naționale în calitate de instanță de drept comun a dreptului Uniunii are loc în mod cotidian, prin intermediul interacțiunii dintre principiile rezultate din jurisprudența Curții: efectul direct al dispozițiilor directivei, interpretarea conformă cu directivele și acțiunea în răspunderea statului.

25 Din modul de redactare a articolului 258 TFUE reiese că această procedură precontencioasă constă cel puțin în emiterea de către Comisie a două documente: o scrisoare de punere în întârziere („după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile”) și un aviz motivat.

26 În mod evident, finalitatea articolului 259 TFUE diferă de cea a articolului 258 TFUE în măsura în care un alt stat membru nu este, precum Comisia, gardian al tratatelor.

27 Procedura precontencioasă este puțin diferită totuși de cea prevăzută la articolul 259 TFUE. În ceea ce privește diferențele dintre aceste două proceduri, a se vedea Wunderlich, N., în H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, ediția a șaptea, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, punctele 8-12.

28 A se vedea Ehrlicke, U., în R. Streinz (ed.), *EUV/AEUV*, ediția a treia, C. H. Beck, München, 2017, Artikel 260 AEUV, punctul 1.

29 Pe lângă înlocuirea, în aceste trei articole, a termenilor „prezentul tratat” cu „tratate” și adăugarea termenilor „a Uniunii Europene” după termenul „Curte”.

30 În temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, în cazul în care consideră că statul membru în cauză nu a luat măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții, Comisia poate sesiza, așadar, Curtea, după ce a dat acestui stat posibilitatea de a-și prezenta observațiile. Comisia indică cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu pe care statul membru în cauză trebuie să le plătească și pe care îl consideră adecvat situației. În cazul în care Curtea constată că statul membru în cauză nu a respectat hotărârea sa, aceasta îi poate impune plata unei sume forfetare sau a unor penalități cu titlu cominatoriu.

48. Articolul 260 alineatul (3) TFUE, introdus prin Tratatul de la Lisabona și care nu a făcut, până în prezent, obiectul unei hotărâri a Curții³¹, prevede că, în cazul în care sesizează Curtea printr-o acțiune în temeiul articolului 258, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, Comisia poate indica, în cazul în care consideră necesar, quantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul respectiv și pe care îl consideră adecvat situației. În cazul în care constată neîndeplinirea obligației, Curtea poate impune statului membru respectiv plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, în limita quantumului indicat de Comisie. Obligația de plată intră în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa.

49. Introducerea în articolul 260 TFUE a unei dispoziții care nu reglementează executarea unei hotărâri, ci o obligație care poate fi urmărită prin intermediul articolului 258 TFUE ar fi contrară oricărei logici sistematice. Articolul 260 alineatul (3) TFUE poate privi, prin urmare, numai neexecutarea unei hotărâri pronunțate de Curte.

c) Lucrările pregătitoare

50. Geneza articolului 260 alineatul (3) TFUE coroborează abordarea pe care o propunem³². Astfel, cercul de discuții instituit în cadrul Convenției europene³³ se află la originea dispoziției astfel cum este formulată la articolul 260 alineatul (3) TFUE. Raportul final al acestuia conține propuneri³⁴ potrivit cărora trebuia „să se acorde Comisiei posibilitatea de a sesiza Curtea, în același timp (în aceeași procedură) cu o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului [258 TFUE] și cu o cerere de impunere a unei sancțiuni. În cazul în care, la cererea Comisiei, Curtea impune sancțiunea prin aceeași hotărâre de condamnare, o astfel de sancțiune s-ar aplica după un anumit termen, începând de la pronunțarea hotărârii³⁵, dacă statul membru nu se conformează condamnării [...]. Un asemenea dispozitiv ar permite facilitarea și accelerarea procedurii, în special pentru sancțiunile care privesc cazurile de «necomunicare» a unei măsuri naționale de transpunere³⁶”³⁷. Aceste propuneri au fost reluate aproape cuvânt cu cuvânt de Prezidiul Convenției europene³⁸ pentru proiectul noii dispoziții³⁹: „[...] Alineatul (3) (nou) este rezultatul unei sugestii prezentate de Comisie în fața cercului de discuții. Este vorba despre a acorda Comisiei posibilitatea de a sesiza Curtea, în același timp (în aceeași procedură) cu o acțiune în temeiul articolului [258 TFUE] și cu o cerere de impunere a unei sancțiuni. În cazul în care, la cererea Comisiei, Curtea impune sancțiunea prin

31 A se vedea punctul 5 din prezentele concluzii.

32 A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Spania [Articolul 260 alineatul (3) TFUE - Credite imobiliare rezidențiale] (C-569/17, EU:C:2019:271, punctul 59), în care acesta, din alte motive, a ajuns la o concluzie diferită de cea pe care o propunem în speță.

33 Convenția europeană privind viitorul Europei, instituită prin declarația de la Laeken (adoptată la 15 decembrie 2001).

34 Cităm, inclusiv notele de subsol 35 și 36. Singura modificare privește numerotarea acestora.

35 Potrivit unor opinii, quantumul sancțiunii (penalitatea cu titlu cominatoriu) ar trebui calculat, în acest caz, astfel încât penalitatea cu titlu cominatoriu să intre în vigoare în mod retroactiv, începând de la data pronunțării hotărârii.

36 În practică se distinge între aceste cazuri de „necomunicare” – și anume atunci când statul membru nu a adoptat nicio măsură de transpunere – și cazurile de transpunere incorectă – și anume atunci când măsurile de transpunere adoptate de statul membru nu sunt, în opinia Comisiei, conforme cu directiva. Dispozitivul propus nu s-ar aplica celui de al doilea caz.

37 A se vedea raportul final al Cercului de discuții privind funcționarea Curții de Justiție, publicat de Secretariatul Convenției europene la Bruxelles, la 25 martie 2003, CONV 636/03, punctul 28, disponibil la următoarea adresă: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_fr.pdf

38 A se vedea Prezidiul Convenției europene, Articolele privind Curtea de Justiție și Tribunalul de Mare Instanță, publicat de Secretariatul Convenției europene la Bruxelles, la 12 mai 2003, CONV 734/03, p. 16, disponibil la următoarea adresă: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf

39 Textul acestei noi dispoziții a articolului 228 alineatul (3), devenit articolul III-367 din proiectul de tratat constituțional al Convenției, devenit articolul III-362 din tratatul constituțional al CIG, devenit articolul 260 TFUE la Lisabona, avea următorul cuprins: „În cazul în care sesizează Curtea printr-o acțiune în temeiul articolului 226, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei legi-cadru, Comisia poate solicita Curții de Justiție, în cazul în care consideră necesar, să impună, în cadrul aceleiași acțiuni, plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu în cazul în care Curtea ar constata o neîndeplinire a obligațiilor. În cazul în care Curtea de Justiție admite cererea Comisiei, plata respectivă intră în vigoare în termenul stabilit de Curtea de Justiție în hotărârea sa.”

aceeași hotărâre de condamnare, o astfel de sancțiune s-ar aplica după un anumit termen, începând de la pronunțarea hotărârii, dacă statul pârât nu se conformează condamnării [...]. Un asemenea dispozitiv ar permite facilitarea și accelerarea considerabilă a procedurii pentru sancțiunile care privesc cazurile de «necomunicare» a unei măsuri naționale de transpunere. [...]

51. Aceste citate indică cu claritate, în opinia noastră, faptul că autorii articolului 260 alineatul (3) TFUE au intenționat să creeze o procedură privind neexecutarea unei hotărâri.

52. Vom acorda în această privință mai multă greutate intenției autorilor Tratatului FUE, a cărei claritate nu permite nicio îndoială, în opinia noastră, decât interpretării propuse de Comisie în Comunicarea sa privind punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din TFUE. Astfel, este dificil, în speță, să privilegiem un act de *soft law*, adoptat de o parte la prezenta procedură, mai degrabă decât lucrări pregătitoare elaborate, nu trebuie uitat, într-o Convenție, fără precedent, privind viitorul Europei⁴⁰.

d) Caracterul de sancțiuni pecuniare

53. Observăm un aspect fundamental cu privire la finalitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE. După cunoștințele noastre, sancțiunile pecuniare în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu au fost niciodată interpretate ca având un caracter punitiv, care sancționează nerespectarea dreptului material al Uniunii.

54. În această privință, neîndeplinirea obligațiilor în cadrul unei proceduri întemeiate pe articolul 260 alineatul (2) TFUE „nu mai reprezintă pur și simplu neîndeplinirea inițială a obligațiilor care decurg din tratat, constatată de Curte în cadrul procedurii prevăzute la articolul [258 TFUE] (denumită în continuare „neîndeplinirea inițială a obligațiilor”), ci este considerată o neîndeplinire a obligațiilor complexă, care integrează neîndeplinirea inițială a obligațiilor în încălcarea obligației specifice care rezultă din articolul [260 alineatul (1) TFUE] de a se conforma hotărârii Curții”⁴¹.

55. Dintr-o perspectivă mai largă, logica acestei duble neîndepliniri a obligațiilor are ca fundal faptul că Uniunea este o uniune de drept⁴² în care necesitatea de a ține seama de hotărâri și de a le executa prezintă o importanță primordială.

56. Admiterea faptului că netranspunerea dispozițiilor unei directive și necomunicarea măsurilor de transpunere constituie, ca atare, rațiunea de a fi a sancțiunilor pecuniare ar fi contrară acestei logici a dublei neîndepliniri a obligațiilor. O asemenea situație ar prezenta, prin urmare, o anumită incoerență, în măsura în care încălcarea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere este adesea de o natură mai benignă decât multe alte încălcări în dreptul Uniunii.

e) Rezultat

57. Articolul 260 alineatul (3) TFUE prevede, așadar, posibilitatea unor sancțiuni pecuniare în cadrul unei proceduri accelerate în cazul unor situații în care reiese cu claritate că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile. Această dispoziție vizează în esență evitarea unui contencios inutil în fața Curții înainte de a putea fi impuse sancțiuni. Obiectivul acestei proceduri este de a evita o a doua serie de proceduri în cazurile simple de necomunicare a măsurilor de transpunere, din motive de economie a

⁴⁰ Un alt punct de vedere este propus în această privință de Gáspár-Szilágyi, S., „What constitutes «Failure to Notify» National Measures?”, în *European Public Law*, 2013, p. 281-294, în special p. 285, potrivit căruia lucrările pregătitoare nu fac decât să contribuie la confuzia din jurul articolului 260 alineatul (3) TFUE și sunt contrare practicii Comisiei.

⁴¹ A se vedea Concluziile avocatului general Fennelly prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-197/98, EU:C:1999:597, punctul 19). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Comisia/Germania (C-95/12, EU:C:2013:333, nota de subsol 50).

⁴² A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 31).

procedurii și de alocare optimă a resurselor. Acest obiectiv este atins tocmai în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, prin faptul că permite Curții să impună sancțiuni încă din prima etapă a procedurii și să stabilească că aceste sancțiuni vor intra în mod automat în vigoare la o dată ulterioară, în cazul în care hotărârea pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE nu este executată⁴³.

3. Cu privire la condițiile enunțate la articolul 260 alineatul (3) TFUE

a) Obligația de a comunica măsurile de transpunere

58. Finalitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE fiind stabilită, vom examina în continuare condițiile enunțate în această dispoziție.

59. Trebuie, prin urmare, să fie interpretați termenii „obligația de a comunica măsurile de transpunere”. Ce înseamnă exact acești termeni care, la prima vedere, par a fi lipsiți de ambiguitate?

60. Se pot distinge trei puncte de vedere.

61. Potrivit unui prim punct de vedere, propus în special de guvernul belgian, susținut în această privință de guvernele care au intervenit în susținerea Regatului Belgiei, acești termeni sunt mențiți să acopere numai situația în care un stat membru a rămas total inactiv în ceea ce privește transpunerea unei directive în dreptul național și a omis, așadar, să adopte, în termenul stabilit, măsuri pentru a transpune directiva și să le comunice Comisiei.

62. Comisia, în schimb, susține un al doilea punct de vedere, potrivit căruia articolul 260 alineatul (3) TFUE se aplică atât în cazul lipsei totale de transpunere și de comunicare a măsurilor de transpunere, cât și în cazul transpunerii și al comunicării *parțiale* ale acestor măsuri.

63. Un al treilea punct de vedere este propus de avocații generali Wathelet⁴⁴ și Tanchev⁴⁵, potrivit căruia articolul 260 alineatul (3) TFUE se aplică în trei situații, și anume cele privind necomunicarea totală, comunicarea măsurilor care constituie o transpunere incompletă și comunicarea măsurilor care constituie o transpunere incorectă a directivei.

64. În doctrină au fost exprimate de asemenea opinii diferite în această privință⁴⁶.

65. Mărturisim că nu suntem convingși de niciuna dintre tezele propuse.

66. Mai întâi, avem îndoieli serioase în ceea ce privește a doua și a treia teză. Acestea rezultă dintr-o interpretare extensivă a articolului 260 alineatul (3) TFUE și nu țin seama în mod suficient, în opinia noastră, de modul de redactare, de sistemul tratatului, de geneza și de finalitatea acestei dispoziții.

43 Împărtășim în această privință abordarea lui Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, p. 266-270, în special p. 270.

44 Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comisia/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441, punctul 145).

45 Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Spania [Articolul 260 alineatul (3) TFUE - Credite imobiliare rezidențiale] (C-569/17, EU:C:2019:271, punctul 71).

46 A se vedea, printre altele, Everling, U., „Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon”, *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, p. 71-86, Wahl, N., Prete, L., *op. cit.*, Blanc, D., „Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit”, în St. Mahieu (ed.), *Contentieux de l'Union européenne: questions choisies*, Larcier, 2014, p. 429-461, Wennerås, P., „Making Effective Use of Article 260 TFEU”, în J. András, D. Kochenov, *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, Oxford, 2017, p. 79-98, Radivojević, Z., Raičević, N., „Financial sanctions against Member States for infringement of EU law”, *Procedural aspects of EU law*, Osijek 2017, p. 171-191.

67. În opinia noastră, aceste abordări nu sunt nicicum practicabile, deoarece necesită o examinare detaliată a aspectului dacă o directivă a fost sau nu a fost transpusă de statul membru în cauză, ceea ce este contrar obiectivelor de eficacitate și de celeritate a procedurii.

68. Astfel, înțelegem articolul 260 alineatul (3) TFUE nu ca impunând condiția materială de a nu se fi *transpus* o directivă, ci în sensul că include condiția procedurală⁴⁷ de a nu se fi *comunicat* măsurile de transpunere.

69. Faptul generator al impunerii plății unei penalități cu titlu cominatoriu sau a unei sume forfetare este încălcarea de către statul membru în cauză a obligației de notificare. Obligația la care se referă articolul 260 alineatul (3) TFUE nu este cea de a adopta măsuri de transpunere, ci cea de a le notifica⁴⁸. Nu este vorba despre a nega că obligațiile de comunicare și de transpunere sunt obligații conexe, în sensul că obligația de comunicare implică obligația de transpunere⁴⁹. Însă aceasta nu modifică cu nimic modul clar de redactare a articolului 260 alineatul (3) TFUE, care nu face referire la măsurile de transpunere ca atare, ci la comunicarea acestora.

70. Astfel, modul de redactare a articolului 260 alineatul (3) primul paragraf TFUE trebuie înțeles în sensul că această dispoziție stabilește o limită clară a întinderii competenței Comisiei de a solicita impunerea plății unei sancțiuni pecuniare.

71. Situațiile în care un stat membru, din motivul că nu a adoptat nicio măsură de transpunere, nu notifică Comisiei nicio măsură de transpunere în termenul stabilit se aseamănă cu situațiile vizate la articolul 260 alineatul (2) TFUE. În ambele cazuri⁵⁰, situația juridică este în principiu clară. Nu există nicio incertitudine juridică și, în consecință, nicio necesitate de a obține o (primă) hotărâre de clarificare din partea Curții. În schimb, problema unei transpuneri parțiale, imperfecte sau incorecte nu este o chestiune facilă, dimpotrivă.⁵¹

72. În acest context, împărtășim opinia potrivit căreia „diferențiere[a] între caracterul (in)complet sau (in)corect al transpunerii nu este oportună”⁵².

73. Încercarea de a trage o linie între transpunerea incompletă și transpunerea incorectă nu numai că complică lucrurile, ci induce de asemenea în eroare⁵³, deoarece o transpunere incompletă este de asemenea, prin definiție, o transpunere incorectă⁵⁴. În plus, o transpunere incorectă ține adesea de lipsa unor măsuri naționale care pun în aplicare sau reflectă anumite părți ale unei directive. În cea mai mare parte a cazurilor de transpunere incorectă, părți mai mult sau mai puțin importante ale dispozițiilor unei directive pot fi identificate ca lipsind din legislațiile naționale relevante.

47 Sau formală.

48 A se vedea de asemenea, în acest sens, Simon, D., „Sanctions pécuniaires”, în *Revue Europe*, martie 2011, p. 15.

49 Această conexitate este subliniată, printre altele, de avocatul general Tanchev în Concluziile sale prezentate în cauza Comisia/Spania [Articolul 260 alineatul (3) TFUE - Credite imobiliare rezidențiale] (C-569/17, EU:C:2019:271, punctul 48).

50 Si anume articolul 260 alineatele (2) și (3) TFUE.

51 A se vedea de asemenea, în acest sens Thiele, A., „Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?”, *Europarecht*, 2010, p. 30-51, în special p. 35.

52 A se vedea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comisia/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441, punctele 125-139). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Spania [Articolul 260 alineatul (3) TFUE - Credite imobiliare rezidențiale] (C-569/17, EU:C:2019:271, punctul 70).

53 Doctrina a subliniat de asemenea dificultatea de a trage o linie între transpunerea incorectă și transpunerea incompletă: a se vedea Wennerås, P., „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?”, în *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, p. 145-176, în special p. 167.

54 A se vedea de asemenea Prete, L., *op. cit.*, p. 273.

74. Un argument-cheie al partizanilor ideii potrivit căreia articolul 260 alineatul (3) TFUE ar include nu numai necomunicarea completă, ci și necomunicarea parțială sau chiar transpunerea necorespunzătoare a unei directive este cel al efectului util: numai o interpretare pe cât de largă posibil a articolului 260 alineatul (3) TFUE ar fi în măsură să garanteze că această dispoziție constituie un mijloc cu adevărat eficient de a asigura transpunerea în termen a directivelor de către statele membre.

75. Un asemenea argument nu ar putea convinge, în cazul în care poate face aceasta, decât dacă s-ar întemeia pe premisa potrivit căreia articolul 260 alineatul (3) TFUE nu vizează să sancționeze nerespectarea unei hotărâri a Curții, ci necomunicarea unor măsuri de transpunere. Prin urmare, în opinia noastră, considerațiile referitoare la efectul util nu pot fi admise.

76. Comisia consideră, în plus, că, „[î]n cazul în care statul membru a furnizat toate explicațiile necesare privind modul în care *consideră* că a transpus directiva în ansamblul său, Comisia va putea considera că statul membru respectiv și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere și, prin urmare, articolul 260 alineatul (3) [TFUE] nu va fi aplicabil”⁵⁵.

77. Deși nu dorim nicidecum să punem în discuție puterea discreționară a Comisiei în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, menționăm totuși că Comisia pare a se lăsa ghidată de considerațiile subiective ale statelor membre. Totuși, procedura prevăzută la articolul 258 TFUE⁵⁶, precum și cea prevăzută la articolul 260 TFUE⁵⁷ se întemeiază pe constatarea *obiectivă* a nerespectării de către un stat membru a obligațiilor sale.

78. În consecință, nu vedem cum ar putea fi admisă această afirmație a Comisiei, care introduce în mod efectiv un criteriu subiectiv care tinde să moralizeze procedura prevăzută la articolul 260 TFUE⁵⁸. Pe de altă parte, a urma logica Comisiei ar necesita o analiză detaliată privind aspectul de fond dacă o directivă a fost sau nu a fost transpusă.

79. Rămâne teza potrivit căreia articolul 260 alineatul (3) TFUE ar viza numai situațiile în care un stat membru rămâne complet inactiv.

80. O asemenea teză, în cazul în care nu ar include situațiile în care un stat membru comunică Comisiei, drept „măsuri de transpunere”, măsuri fără nicio legătură cu directiva care trebuie transpusă⁵⁹, nu ne poate convinge. Astfel, o asemenea „comunicare simulată” constituie o necomunicare. În cazul în care se dovedește, la prima vedere și fără o examinare a fondului, că măsurile nu au nicio legătură cu directiva, nu se poate vorbi în mod rezonabil despre măsuri de *transpunere* în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE⁶⁰. În cazul în care se dovedește, la prima vedere, că măsurile de transpunere nu constituie nicidecum o transpunere, suntem în prezența unei lipse a comunicării.

55 A se vedea Comunicarea Comisiei – Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din TFUE (JO 2011, C 12, p. 1), punctul 19. Sublinierea noastră.

56 A se vedea Hotărârea din 1 februarie 2001, Comisia/Franța (C-333/99, EU:C:2001:73, punctul 33).

57 A se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 44).

58 Amintim în această privință cuvintele impregnate de înțelepciune ale avocatului general Roemer, care afirma cu elocvență în Concluziile sale prezentate în cauza Comisia/Franța (7/71, EU:C:1971:107, p. 1035) că, în procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, „nu este vorba despre aspecte nici de culpabilitate, nici de morală, ci doar de a soluționa o situație juridică”.

59 Tocmai acesta este aspectul la care face referire critica privind o interpretare restrictivă a articolului 260 alineatul (3) TFUE. A se vedea, de exemplu, Materne, T., *La procédure en manquement d'État*, Larcier, Bruxelles 2012, p. 43, și Van der Jeught, St., „L'action en manquement «renforcée»: sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes”, în *Journal de droit européen*, 2011, p. 68-70, în special p. 69.

60 A se vedea de asemenea, în acest sens, Mañnicki, J., „Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13”, în *Europejski Przegląd Sądowy*, vol. 4, 2015, p. 16-23, în special p. 20.

81. În consecință, o situație în care „sare în ochi” faptul că informația referitoare la măsurile de transpunere comunicată Comisiei nu are nicio legătură cu dispozițiile directivei poate fi calificată drept o situație de „lipsă a comunicării” în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE⁶¹.

b) Aplicarea la cazul în discuție

82. Problema care se ridică în prezent este aceea dacă condițiile enunțate la articolul 260 alineatul (3) TFUE sunt îndeplinite în speță, adică dacă această dispoziție se aplică în prezenta cauză *ratione materiae*.

83. Considerăm că răspunsul este negativ.

84. Comisia solicită Curții „impunerea, în privința Regatului Belgiei, în conformitate cu articolul 260 alineatul (3) TFUE, a plății unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 54 639,36 euro pe zi de întârziere cu începere de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză pentru neîndeplinirea obligației de a comunica măsurile de transpunere a Directivei [2014/61]”⁶².

85. Acest cuantum a fost redus treptat în cursul procedurii în fața Curții, în măsura în care Regatul Belgiei a transpus în mod gradual directiva.

86. Data de referință pentru stabilirea impunerii unei sancțiuni pecuniare este cea a examinării faptelor de către Curte. Aceasta constituie o jurisprudență constantă a Curții în cadrul articolului 260 alineatul (2) TFUE⁶³, care poate fi, în opinia noastră, pe deplin transpusă în privința articolului 260 alineatul (3) TFUE⁶⁴.

87. În ședință, Comisia a comunicat Curții faptul că consideră că lacune de transpunere persistă numai pentru Regiunea Bruxelles-Capitală și privesc numai anumite dispoziții, și anume definițiile care figurează la articolul 2 punctele 7⁶⁵, 8⁶⁶, 9⁶⁷ și 11⁶⁸, la articolul 4 alineatul (5)⁶⁹ și la articolul 8⁷⁰ din Directiva 2014/61. Ținând seama de aceste afirmații, Comisia a decis să reducă la „1” factorul de gravitate și solicită Curții să impună Regatului Belgiei o penalitate zilnică cu titlu cominatoriu de 6 071,04 euro.

88. Regatul Belgiei nu contestă lacunele de transpunere reproșate.

89. În plus, Regatul Belgiei a comunicat Comisiei măsurile de transpunere deja realizate. Totuși, Comisia susține că acest guvern „nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere” a Directivei 2014/61.

61 Această constatare ar trebui să permită să se evite ca un stat membru să îndeplinească obligația de comunicare prin comunicarea unor măsuri naționale fără nicio legătură cu dispozițiile unei directive. A se vedea de asemenea, în acest sens, Van Rijn, Th., *op. cit.*, p. 585.

62 A se vedea punctul 85 din cererea introductivă a Comisiei.

63 A se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 31), Hotărârea din 18 iulie 2006, Comisia/Italia (C-119/04, EU:C:2006:489, punctul 33), și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Comisia/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, punctele 64 și 74).

64 A se vedea de asemenea, în acest sens, Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comisia/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441, punctul 63).

65 „Infrastructură fizică interioară”.

66 „Infrastructură fizică interioară pregătită pentru rețele de mare viteză”.

67 „Lucrări majore de renovare”.

68 „Punct de acces”.

69 Care prevede că statele membre impun operatorilor de rețea să îndeplinească solicitările rezonabile de inspecție la fața locului ale unor elemente specifice ale propriilor infrastructuri fizice.

70 Care prevede că statele membre se asigură că toate clădirile nou construite și cele supuse unor lucrări majore de renovare sunt echipate cu o infrastructură fizică adaptată pentru rețele de mare viteză, precum și cu un punct de acces.

90. Pe baza criteriilor dezvoltate mai sus și în măsura în care acest stat membru a comunicat progresiv Comisiei măsurile de transpunere, nu se poate considera că Regatul Belgiei și-a încălcat obligația de comunicare.

91. În consecință, cererea Comisiei referitoare la articolul 260 alineatul (3) TFUE nu poate fi admisă.

4. Cu privire la sancțiunile pecuniare

92. Comisia solicită Curții să impună Regatului Belgiei o penalitate zilnică cu titlu cominatoriu de 6 071,04 euro.

93. Deși nu vedem necesitatea de a ne pronunța cu privire la calculul exact al unei penalități zilnice cu titlu cominatoriu în cadrul prezentei cauze, dat fiind că considerăm că articolul 260 alineatul (3) TFUE nu este aplicabil în speță, ținem totuși să formulăm două scurte observații de ordin general referitoare la sancțiunile pecuniare, pentru cazul în care Curtea ar ajunge la concluzia că articolul 260 alineatul (3) TFUE este aplicabil în speță.

94. Obiectivul sancțiunilor pecuniare este de a pune statul membru în conformitate cu dreptul Uniunii și de a preveni noi încălcări⁷¹. Aceste sancțiuni nu au un obiectiv moral, ci unul pragmatic.

95. Trebuie arătat de la bun început că, *în general*⁷², principiile dezvoltate în cadrul articolului 260 alineatul (2) TFUE se aplică de asemenea în privința articolului 260 alineatul (3) TFUE⁷³. În această privință, cele două observații ale noastre sunt următoarele.

96. În primul rând, dat fiind că articolul 260 alineatul (3) TFUE are, precum articolul 260 alineatul (2) TFUE, ca finalitate sancționarea neexecutării unei hotărâri a Curții, Comisia poate recurge la aceeași modalitate de calcul al sancțiunilor pecuniare în cadrul acestor două alineate⁷⁴. În orice caz, Curtea nu este ținută de propunerile Comisiei nici în ceea ce privește impunerea unei sancțiuni⁷⁵, nici în ceea ce privește modalitatea de calcul al acesteia⁷⁶.

97. În al doilea rând, se ridică problema dacă jurisprudența Curții referitoare la articolul 260 alineatul (2) TFUE, care privește aspectul dacă Curtea poate aplica o sancțiune pecuniară care nu a fost solicitată de Comisie, poate fi transpusă în privința articolului 260 alineatul (3) TFUE⁷⁷.

98. Considerăm că răspunsul este negativ.

71 A se vedea de asemenea, Sikora, A., *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Varșovia, 2011, p. 91.

72 Astfel cum vom arăta în continuare, una dintre excepții poate privi prezenta cauză.

73 A se vedea de asemenea, în acest sens, Peers, S., „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon”, în *European Law Review*, vol. 18, 2012, p. 33-64, în special p. 45.

74 A se vedea de asemenea, în acest sens, Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comisia/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441, punctul 146 și următoarele) și Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Spania [Articolul 260 alineatul (3) TFUE -- Credite imobiliare rezidențiale] (C-569/17, EU:C:2019:271, punctul 73).

75 În fiecare cauză, revine Curții sarcina să aprecieze sancțiunile pecuniare care trebuie stabilite ținând seama de împrejurările speței: a se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 115).

76 Propunerile Comisiei nu pot fi obligatorii pentru Curte și nu constituie decât o bază de referință utilă. Nici linii directe precum cele cuprinse în comunicările Comisiei nu sunt obligatorii pentru Curte, ci contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de Comisie: a se vedea Hotărârea din 30 mai 2013, Comisia/Suedia (C-270/11, EU:C:2013:339, punctul 41).

77 Este bine cunoscut faptul că Curtea a declarat că posibilitatea de a impune o sancțiune pecuniară și alegerea sancțiunii celei mai adaptate la împrejurările speței pot fi apreciate numai în lumina constatărilor efectuate de Curte în hotărârea care urmează să fie pronunțată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE și nu intră, prin urmare, în sfera politică: a se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctele 90 și 91).

99. Astfel, spre deosebire de articolul 260 alineatul (2) TFUE, articolul 260 alineatul (3) TFUE beneficiază de o adăugire importantă: această din urmă dispoziție precizează că Curtea poate impune statului membru sancțiunea pecuniară „în limita valorii indicate de Comisie”⁷⁸. Chiar dacă articolul 260 alineatul (3) TFUE nu menționează alegerea sancțiunii pecuniare care trebuie aplicată, ci numai cuantumul acesteia⁷⁹, această formulare influențează alegerea sancțiunii pecuniare. Pentru a ilustra această afirmație: Comisia solicită impunerea unei penalități zilnice cu titlu cominatoriu de 6 071,04 euro. În cazul în care Curtea ar decide să adauge impunerea unei sume forfetare la penalitatea zilnică cu titlu cominatoriu, cum ar putea rămâne „în limita valorii indicate de Comisie”? Reducând penalitatea cu titlu cominatoriu? În măsura în care este vorba despre o penalitatea zilnică cu titlu cominatoriu, al cărei cuantum final plătit de statul membru depinde de durata (de continuarea) încălcării începând de la (după) data stabilită de Curte prin hotărârea sa, care este limita acestui cuantum? Este imposibil de stabilit.

100. Înțelegem, prin urmare, termenii „în limita valorii indicate de Comisie” în sensul că articolul 260 alineatul (3) TFUE conferă Curții competența în materia sancțiunilor pecuniare, cu o interdicție generală de a impune o sancțiune mai aspră⁸⁰.

V. Cu privire la cheltuielile de judecată

101. În temeiul articolului 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, în cazul în care părțile cad, fiecare, în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată. Întrucât Comisia și Regatul Belgiei au căzut, fiecare, în pretenții cu privire la un capăt de cerere, se impune să se dispună că acestea suportă propriile cheltuieli de judecată.

102. Conform articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, guvernele german, estonian, irlandez, spaniol, francez, italian, lituanian, maghiar, austriac și român suportă propriile cheltuieli de judecată.

VI. Concluzie

103. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

- 1) Prin neadoptarea, în termenul prevăzut, a tuturor actelor cu putere de lege și actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind măsuri de reducere a costului instalării rețelelor de comunicații electronice de mare viteză sau, în orice caz, prin necomunicarea acestor dispoziții Comisiei Europene, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 din această directivă.
- 2) Respinge în rest acțiunea.
- 3) Comisia și Regatul Belgiei suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată.
- 4) Guvernele german, estonian, spaniol, francez, italian, maghiar, austriac și român suportă propriile cheltuieli de judecată.

⁷⁸ Sublinierea noastră.

⁷⁹ A se vedea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Spania [Articolul 260 alineatul (3) TFUE - Credite imobiliare rezidențiale] (C-569/17, EU:C:2019:271, punctul 77).

⁸⁰ A se vedea de asemenea, în acest sens, Prete, L., *op. cit.*, p. 282, și Póltorak, N., în D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (ed.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom III, Wolters Kluwer, Varșovia, 2012, Art. 223-358, punctul 260.7.