



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 1 iulie 2021¹

Cauza C-51/20

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Elene

„Neîndeplinire a obligațiilor – Acțiune în temeiul articolului 260 TFUE – Sancțiuni pecuniare – Metodă de calcul – Factorul «n» – Luare în considerare a ponderii instituționale a statului membru”

I. Introducere

1. În temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, în cazul în care consideră că un stat membru nu a luat măsurile pe care le impune executarea unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, pronunțată în temeiul alineatului (1) al aceluiași articol, Comisia Europeană poate sesiza Curtea, solicitând aplicarea în privința statului membru a unor sancțiuni pecuniare constând în plata unei penalități cu titlu cominatoriu sau a unei sume forfetare, prima având ca scop sancționarea continuării încălcării după hotărârea de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, iar a doua având ca scop prevenirea încălcărilor repetate din partea statului membru². În acțiunea prin care deferă Curții un stat membru în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, Comisia precizează cuantumul acestor sancțiuni pe care ea îl consideră adecvat în funcție de circumstanțe. Pentru stabilirea cuantumului, ea utilizează o metodă de calcul descrisă, cel mai recent, într-o comunicare din 12 decembrie 2005³ (denumită în continuare „Comunicarea din 2005”). Această metodă de calcul ia în considerare – pe lângă alte elemente, precum gravitatea și durata încălcării – capacitatea de plată a statului membru incriminat, exprimată prin intermediul așa-numitului *factor „n”*. După cum se va explica mai detaliat în cele ce urmează, calcularea factorului „n” se bazează inițial pe două componente, pe de o parte, produsul intern brut (PIB) al statului membru în cauză, iar pe de altă parte, numărul de voturi de care acesta din urmă dispunea în cadrul

¹ Limba originală: italiana.

² Potrivit unei jurisprudențe constante, aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu nu se justifică, în principiu, decât în măsura în care neîndeplinirea unor obligații care rezultă dintr-o hotărâre anterioară continuă până la examinarea faptelor de către Curte [a se vedea printre altele Hotărârea din 31 mai 2018, Comisia/Grecia (C-251/17, nepublicată, EU:C:2018:358, punctul 64)]. În ceea ce privește combinarea celor două tipuri de sancțiuni, penalitate cu titlu cominatoriu și sumă forfetară, în aceeași hotărâre, având în vedere scopurile diferite și complementare urmărite de cele două, a se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctele 80-86).

³ Comunicarea Comisiei – Punerea în aplicare a articolului 228 din Tratatul CE, SEC(2005) 1658 (JO 2007, C 126, p. 15). Această comunicare a fost extinsă de Comisie, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la procedurile prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE [a se vedea în acest sens Comunicarea Comisiei – Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) TFUE, 15.1.2011, JO 2011, C 12, p. 1, punctul 4).

Consiliului pentru voturile cu majoritate calificată. După intrarea în vigoare la 1 aprilie 2017 a noului sistem de calcul al majorității calificate în cadrul Consiliului, prevăzut la articolul 16 alineatul (4) TUE, Curtea a reținut în Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Comisia/Grecia⁴ (denumită în continuare „Hotărârea din 14 noiembrie 2018”), că regula dublei majorități pe care se bazează acest sistem nu este direct aplicabilă mecanismului de calcul al sancțiunilor aplicate statelor membre în cadrul procedurilor de constatare a încălcării obligațiilor și deci nu poate înlocui sistemul precedent de ponderare a voturilor pe care se baza până atunci calculul factorului „n”. Așadar, în 2019, Comisia a adoptat o nouă comunicare⁵ (denumită în continuare „Comunicarea din 2019”) prin care a modificat componenta factorului „n” nelegată de PIB, înlocuind, practic, criteriul reprezentat de numărul de voturi în cadrul Consiliului cu criteriul diferit al numărului de reprezentanți în Parlamentul European alocat fiecărui stat membru.

2. Cuantumul sancțiunilor pe care Comisia propune Curții să le aplice Republicii Elene în cadrul prezentei acțiuni, formulată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, au fost determinate prin aplicarea acestei noi metode de calcul al factorului „n”.

3. Prin această acțiune, Comisia solicită Curții să constate încălcarea de către Republica Elenă a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE întrucât nu a luat toate măsurile necesare pentru executarea Hotărârii din 9 noiembrie 2017, Comisia/Grecia⁶ (denumită în continuare „hotărârea de constatare a neîndeplinirii obligațiilor”). De asemenea, Comisia solicită Curții să oblige Republica Elenă, pe de o parte, la plata unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice în cuantum de 26 697,89 euro, începând de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză și până la executarea completă a hotărârii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și, pe de altă parte, la plata unei sume forfetare al cărui cuantum se obține prin înmulțirea unui cuantum zilnic de 3 709,23 euro cu numărul de zile care s-au scurs de la data pronunțării hotărârii și data regularizării încălcării sau, în cazul inexistenței unei regularizări, între data respectivă și data la care va fi pronunțată hotărârea în prezenta cauză. În sfârșit, Comisia solicită Curții să oblige Republica Elenă la plata cheltuielilor de judecată.

4. În acțiunea formulată, Comisia menționează că, potrivit metodei de calcul prevăzute în Comunicarea din 2005, penalitatea cu titlu cominatoriu pe care ea propune Curții să o aplice Republicii Elene pentru fiecare zi de întârziere în executarea hotărârii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este calculată prin înmulțirea unei valori forfetare de bază uniforme, stabilită la 3 116 euro⁷, cu un coeficient de gravitate egal cu 7 – determinat ținând seama de importanța prevederilor din dreptul Uniunii care fac obiectul încălcării, de consecințele acesteia din urmă asupra intereselor publice și private, de comparația cu alte neîndepliniri de obligații similare și de alți factori atenuanți și agravanți – și cu un coeficient de durată egal cu 2,4, care corespunde celor 24 de luni scurse între 9 noiembrie 2017, data pronunțării hotărârii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, și 27 noiembrie 2019, data la care Comisia a sesizat Curtea. Cuantumul obținut astfel a fost înmulțit cu factorul „n” calculat conform metodei expuse în Comunicarea din 2019 și stabilit, pentru Republica Elenă, la 0,51⁸.

⁴ C-93/17, EU:C:2018:903, punctele 136-142.

⁵ Comunicarea Comisiei – Modificarea metodei de calcul al plăților forfetare și al plăților zilnice ale penalităților cu titlu cominatoriu în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene (JO 2019, C 70, p. 1).

⁶ C-481/16, nepublicată, EU:C:2017:845.

⁷ Comunicarea Comisiei – Actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumelor forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție a Uniunii Europene în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor din 13 septembrie 2019 (JO 2019, C 309, p. 1).

⁸ Conform comunicării Comisiei menționate la nota 7 din prezentele concluzii.

5. În ceea ce privește suma forfetară, Comisia precizează că, potrivit metodei de calcul prevăzute în Comunicarea din 2005, cuantumul acesteia a fost determinat pornind de la o sumă zilnică, ce corespunde unei valori forfetare de bază uniforme, stabilită la 1 039 de euro⁹, înmulțită cu un coeficient de gravitate egal cu 7 și cu factorul „n” de 0,51. Pe baza propunerii Comisiei, valoarea totală a sumei forfetare care trebuie aplicată Republicii Elene nu trebuie să fie mai mică decât o sumă minimă, care, pentru statul membru respectiv, se stabilește la 135 820 824,35 euro¹⁰.

6. În acțiunea formulată, Comisia insistă asupra necesității de a stabili sancțiuni pecuniare aplicabile în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, luând în considerare nu doar capacitatea de plată a statului membru care și-a încălcat obligațiile și deci PIB-ul acestuia, ci și ponderea instituțională pe care o are în cadrul Uniunii. Potrivit Comisiei, criteriul anulat de Curte prin Hotărârea din 14 noiembrie 2018, bazat pe numărul de voturi de care dispune fiecare stat membru în cadrul Consiliului, trebuie înlocuit cu un nou criteriu care să corecteze punerea în aplicare a unei metode de calcul fondate numai pe PIB, atât cu scopul de a menține echilibrul între capacitatea de plată și ponderea instituțională a statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile, cât și cu scopul de a evita ca diferențele excesive dintre coeficienții atribuiți fiecărui stat membru să creeze diferențe de tratament nejustificate.

7. În memoriul său în apărare, Republica Elenă solicită Curții respingerea acțiunii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. În ceea ce privește sancțiunile pecuniare propuse de aceasta din urmă, Republica Elenă consideră că nu sunt nici justificate, nici proporționale. Totuși, în cazul în care Curtea ar considera necesară sancționarea neîndeplinirii obligațiilor, este de acord cu Comisia în privința faptului că factorul „n” și, în general, cuantumul sancțiunilor trebuie să reflecte, pe lângă capacitatea economică a statului membru în cauză, și ponderea sa instituțională. Potrivit Republicii Elene, criteriul adoptat de Comisie în Comunicarea din 2019, bazat pe numărul de reprezentanți în Parlament, permite luarea adecvată în considerare a acestui ultim element.

8. Comisia și Republica Elenă au fost invitate de Curte, în cadrul unor măsuri de organizare a procedurii, să răspundă în scris la câteva întrebări, referitoare printre altele la modalitățile de determinare a factorului „n”, astfel cum sunt expuse în Comunicarea din 2019.

9. Prezentele concluzii privesc exclusiv chestiunea relevanței, în vederea impunerii unor sancțiuni disuasive și proporționale, a elementului reprezentat de ponderea instituțională în Uniune a statului membru incriminat, exprimat, în special prin numărul de reprezentanți în Parlamentul European alocat fiecărui stat membru.

⁹ Conform comunicării Comisiei menționate la nota 7 din prezentele concluzii.

¹⁰ Conform comunicării Comisiei menționate la nota 7 din prezentele concluzii.

II. Analiză

A. Factorul „n” înainte de Hotărârea din 14 noiembrie 2018

1. Comunicarea din 2005

10. Factorul „n” a apărut pentru prima dată în Comunicarea Comisiei din 28 februarie 1997, cu privire la calculul penalității cu titlu cominatoriu¹¹ (denumită în continuare „Comunicarea din 1997”). Comunicarea din 2005 a extins domeniul său de aplicare și la calculul sumei forfetare¹². Definit drept „un factor fix pentru fiecare țară”¹³, în Comunicarea din 2005, la fel ca anterior, în Comunicarea din 1997, factorul „n” era reglementat într-o secțiune separată, intitulată „Luarea în considerare a capacității de plată a statului membru”¹⁴. Obiectul său este legat de necesitatea de a asigura efectul descurajant al sancțiunii. Din perspectiva Comisiei, acesta permite stabilirea penalității cu titlu cominatoriu și a sumei forfetare la un nivel suficient de ridicat pentru a exercita asupra statului membru o presiune care să îl determine, pe de o parte, să pună capăt încălcării¹⁵ și, pe de altă parte, să nu o repete¹⁶.

11. În Comunicarea din 2005, la fel ca anterior, în Comunicarea din 1997, factorul „n” era descris drept „media geometrică bazată în parte pe [PIB-ul] statului membru și în parte pe ponderea drepturilor de vot deținute în cadrul Consiliului”. El era calculat drept rădăcina pătrată a produsului dintre doi factori, primul reprezentat de raportul dintre PIB-ul statului membru în cauză și PIB-ul Luxemburgului și al doilea reprezentat de raportul dintre numărul de voturi de care dispunea fiecare stat membru în cadrul Consiliului, conform ponderii prevăzute la articolul 148 din Tratatul CE, și numărul de voturi ale Luxemburgului¹⁷. În opinia Comisiei, aplicarea acestei formule permitea obținerea unei diferențe rezonabile între coeficienții atribuiți fiecărui stat membru, cuprinsă între 0,36 și 25,40¹⁸.

12. Comisia își rezerva dreptul de a ajusta factorul „n” în cazul unor diferențe semnificative față de situația reală sau în caz de modificare a ponderii voturilor în cadrul Consiliului, precum și de a adapta periodic factorul, în special ținând seama de creșterea previzibilă, proporțional mai ridicată, a PIB-ului noilor state membre¹⁹. Regulile pe baza cărora se efectuează actualizarea

¹¹ Comunicarea Comisiei – Metoda de calcul al penalităților cu titlu cominatoriu prevăzute în temeiul articolului 171 din Tratatul CE (JO 1997, C 63, p. 2). Această comunicare constituia o explicitare și o completare a Comunicării Comisiei – Metoda de calcul al penalităților cu titlu cominatoriu prevăzute în temeiul articolului 171 din Tratatul CE, din 5 iunie 1996, prima în ordine cronologică (JO 1996, C 242, p. 6), care stabilea numai câteva criterii orientative pentru calculul penalităților cu titlu cominatoriu.

¹² A se vedea Comunicarea din 2005, punctul 20.

¹³ A se vedea Comunicarea din 1997, secțiunea 1.

¹⁴ Este vorba despre secțiunea 4 din Comunicarea din 1997 și despre secțiunea D din Comunicarea din 2005.

¹⁵ Prin urmare, sancțiunea trebuie să depășească avantajele pe care statul membru le obține prin încălcare (a se vedea Comunicarea din 1997, secțiunea 4, și Comunicarea din 2005, punctul 18).

¹⁶ Comunicarea din 2005, punctul 18.

¹⁷ Formula este următoarea: $\sqrt{\frac{\text{PIB}_n}{\text{PIB}_{\text{Lux}}} \times \frac{\text{Voturi}_n}{\text{Voturi}_{\text{Lux}}}}$ a se vedea punctul 18 și nota de subsol 18 din Comunicarea din 2005. În Comunicarea din 1997, PIB-ul și numărul de voturi de care dispunea fiecare stat membru în cadrul Consiliului era raportat la PIB-ul cel mai mic, respectiv la numărul minim de voturi între cele 15 state membre.

¹⁸ A se vedea Comunicarea din 2005, punctul 18.1.

¹⁹ A se vedea Comunicarea din 2005, punctul 18.2.

datelor în funcție de evoluția PIB-ului și a inflației din fiecare stat membru sunt indicate într-o comunicare din 2010²⁰. Conform acestei din urmă comunicări, începând din 2011, actualizarea a fost efectuată anual²¹.

2. Jurisprudența

13. Inițiativa Comisiei de a stabili orientări pentru determinarea modalităților de calcul al sancțiunilor pecuniare aplicate în caz de neîndeplinire a obligațiilor a fost primită favorabil încă de la început de către Curte, care a subliniat că aceste „reguli orientative” contribuie la garantarea faptului că acțiunea Comisiei se bazează pe criteriile de transparență, previzibilitate și securitate juridică²². De asemenea, Curtea a aprobat pe fond principiile din care se inspiră aceste orientări, identificând, în conformitate cu comunicările ulterioare ale Comisiei, durata încălcării, gravitatea sa și capacitatea de plată a statului membru în cauză drept criteriile fundamentale care trebuie luate în considerare pentru a garanta caracterul coercitiv, adecvat circumstanțelor și proporționalitatea cu încălcarea comisă a sancțiunilor pecuniare impuse, pentru o punere în aplicare uniformă și eficace a dreptului Uniunii²³.

14. În special în ceea ce privește factorul „n”, Curtea a aprobat încă de la prima sa formulare în Comunicarea din 1997 atât obiectivul, cât și criteriile de stabilire, precizând că „propunerea Comisiei de a ține seama atât de [PIB-ul] statului membru în cauză, cât și de numărul de voturi de care acesta dispune în cadrul Consiliului este adecvată, întrucât permite luarea în considerare a capacității de plată a statului membru respectiv, menținând totodată un interval de variație rezonabil între diferitele state membre”²⁴. În unele cazuri, mai curând sporadice și care nu sunt ulterioare anului 2009, la recalcularea cuantumului penalității cu titlu cominatoriu aplicabile statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile, având în vedere constatările sale cu privire la durata și gravitatea încălcării, Curtea însăși a aplicat coeficientul multiplicator corespunzător factorului „n” atribuit de Comisie statului membru respectiv²⁵, adoptându-l, în cazul în care a fost necesar, cu scopul de a lua în considerare date mai actualizate privind în special evoluția PIB-ului statului respectiv²⁶. La modul mai general, Curtea a reiterat în mod constant, împotriva criticilor formulate de statele membre care nu și-au îndeplinit obligațiile, cu privire la evaluarea de către Comisie a capacității lor de plată sau chiar în absența unor astfel de critici, necesitatea de a se

²⁰ A se vedea Comunicarea din 20 iulie 2010 (SEC 52010), SEC 923/3.

²¹ Ultima revizuire a datelor înainte de adoptarea Comunicării din 2019 datează din 2017 (JO 2017, C 431, p. 3). În Comunicarea din 2011 (JO 2011, C 12, p. 1, punctul 24), Comisia a afirmat că va urma aceeași metodă de calcul prezentată în Comunicarea din 2005 în privința sancțiunilor propuse în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE.

²² A se vedea Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356, punctul 87).

²³ A se vedea, în ceea ce privește penalitatea cu titlu cominatoriu, Hotărârea din 4 iulie 2000 (C-387/97, EU:C:2000:356, punctul 92) și, cel mai recent, Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 63); în ceea ce privește suma forfetară, a se vedea printre altele Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor) (C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 81), și, cel mai recent, Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 73).

²⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356, punctul 88), Hotărârea din 25 noiembrie 2003, Comisia/Spania (C-278/01, EU:C:2003:635, punctul 59), Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 109), Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 65). În Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, punctul 48), Curtea și-a nuanțat aprecierea cu privire la caracterul adecvat al metodei de determinare a factorului „n”, precizând că această metodă constituie „în principiu” un mod adecvat de a lua în considerare capacitatea de plată a statului membru în cauză.

²⁵ A se vedea Hotărârea din 25 noiembrie 2003, Comisia/Spania (C-278/01, EU:C:2003:635, punctele 59 și 60), Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 110), Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, EU:C:2006:173, punctul 76), Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia (C-109/08, EU:C:2009:346, punctul 43).

²⁶ A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, punctul 49), în care coeficientul corespunzător factorului „n” atribuit Republicii Portugheze a fost majorat de către Curte.

ține seama de evoluția inflației și a PIB-ului statului membru în cauză, „astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte”²⁷. Totodată, Curtea a ținut seama de capacitatea redusă de plată invocată de statul membru în cauză într-un context de criză economică²⁸.

B. Hotărârea din 14 noiembrie 2018

15. Așa cum am arătat, în Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Curtea a examinat impactul modificării sistemului de vot cu majoritate calificată în cadrul Consiliului asupra determinării factorului „n” pe baza regulilor prezentate în Comunicarea din 2005. Republica Elenă, deferită Curții de către Comisie în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, susținea printre altele că, în urma modificării menționate, care, așa cum s-a specificat anterior, introducea pentru calculul majorității calificate un sistem de dublă majoritate în locul sistemului anterior al ponderării voturilor²⁹, statele membre cu un PIB și o populație comparabile cu ale sale suferiseră o pierdere de influență gravă în cadrul Consiliului. La rândul său, Comisia susținea că ponderarea voturilor în cadrul Consiliului, astfel cum era prevăzută înainte de reformă, continua să reprezinte un parametru de referință rezonabil, deși devenit la acel moment „istoric”, în special în măsura în care permitea menținerea unei diferențieri acceptabile între statele membre.

16. Urmând în această privință Concluziile avocatului general Wathelet³⁰, Curtea a reținut că noul sistem al dublei majorități nu furnizează criterii satisfăcătoare pentru determinarea adecvată a capacității de plată a statelor membre și că este necesar, în acest scop, să se utilizeze PIB-ul ca „factor predominant”³¹. De altfel, Curtea a precizat că, în jurisprudența sa ulterioară datei de 1 aprilie 2017, fusese luat în considerare numai PIB-ul statului membru în cauză, subliniind astfel încă o dată intenția sa de a acorda o importanță predominantă acestui parametru începând de la data reformei sistemului de calcul al majorității calificate în cadrul Consiliului³².

²⁷ A se vedea printre altele Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 131), Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-279/11, nepublicată, EU:C:2012:834, punctele 78 și 79), Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, punctul 104), Hotărârea din 22 iunie 2016, Comisia/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471, punctul 78), Hotărârea din 7 septembrie 2016, Comisia/Grecia (C-584/14, EU:C:2016:636, punctul 81), Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98, punctul 101), Hotărârea din 12 martie 2020, Comisia/Italia (Ajutoare ilegale acordate sectorului hotelier din Sardinia) (C-576/18, nepublicată, EU:C:2020:202, punctele 158 și 159), și, cel mai recent, Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 83).

²⁸ A se vedea printre altele Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Irlanda (C-374/11, nepublicată, EU:C:2012:827, punctul 44).

²⁹ Articolul 16 alineatul (4) TUE prevede că, începând de la 1 noiembrie 2014, „majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 55 % din membrii Consiliului, cuprinzând cel puțin cincisprezece dintre aceștia și reprezentând state membre care întrunesc cel puțin 65 % din populația Uniunii”. În temeiul articolului 3 alineatul (2) din Protocolul nr. 36 privind dispozițiile tranzitorii, reforma a intrat definitiv în vigoare la 1 aprilie 2017.

³⁰ Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:315, punctele 137-140).

³¹ A se vedea Hotărârea din 14 noiembrie 2018, punctele 139 și 142.

³² Curtea citează Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98), și Hotărârea din 31 mai 2018, Comisia/Italia (C-251/17, nepublicată, EU:C:2018:358), deși în niciuna dintre cele două cauze nu fusese ridicată problema impactului reformei sistemului de calcul al majorității calificate în cadrul Consiliului, cu atât mai puțin în mod explicit. Mai exact, în prima dintre cele două hotărâri, Curtea s-a limitat, ca în alte cauze anterioare, să afirme necesitatea de a lua în considerare datele actualizate privind evoluția PIB-ului statului membru în cauză, prezentate de acesta din urmă [a se vedea Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98, punctul 101)]. În a doua hotărâre și în altele pronunțate înainte de Hotărârea din 14 noiembrie 2017, afirmația conform căreia capacitatea de plată a statului membru în cauză trebuie să țină seama de evoluția recentă a PIB-ului statului respectiv dobândește un caracter mai general, deși nu se indică în mod clar caracterul exclusiv al acestui criteriu; a se vedea, pe lângă Hotărârea din 31 mai 2018, Comisia/Italia (C-251/17, nepublicată, EU:C:2018:358, punctul 81), Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Spania (C-205/17, nepublicată, EU:C:2018:606, punctul 63).

C. Factorul „n” după Hotărârea din 14 noiembrie 2018

1. Comunicarea din 2019

17. Ca urmare a invitației formulate de avocatul general Wathelet în Concluziile sale prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 noiembrie 2018³³ și pentru a se conforma acesteia din urmă, Comisia a adoptat Comunicarea din 2019. În această comunicare, ea explică faptul că numai combinația dintre capacitatea de plată și „ponderea instituțională” a statului membru în cauză, adică „valoarea sa intrinsecă în structura instituțională a Uniunii Europene”³⁴, permite asigurarea unui echilibru între efectul descurajant și proporționalitatea sancțiunilor propuse de ea în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute la articolul 260 alineatele (2) și (3) TFUE. În opinia Comisiei, acest echilibru ar dispărea în cazul în care s-ar utiliza PIB-ul ca unic element de calcul, fiind vorba despre un parametru care reflectă exclusiv dimensiunea economică a statelor membre. Utilizarea exclusivă a PIB-ului ar implica, mai exact, că diferența dintre factorul „n” cel mai mare și cel mai mic ar trece de la 55 la 312 și că, pentru peste o treime dintre statele membre, s-ar înregistra o majorare substanțială a cuantumurilor sancțiunilor propuse³⁵. Obiectivul principal urmărit de Comisie în Comunicarea din 2019 este, așadar, cel de a menține cuantumurile sancțiunilor propuse la valori cât mai apropiate de cele obținute prin metoda de calcul precedentă.

18. Pe baza acestor considerații, Comisia prezintă noua metodă de calcul al factorului „n”, care constă în luarea în considerare a două elemente: PIB-ul și numărul de reprezentanți în Parlamentul European alocat fiecărui stat membru³⁶. Această nouă metodă de calcul presupune renunțarea la factorul „n” al Luxemburgului ca valoare de referință³⁷ și înlocuirea lui cu o medie între doi parametri utilizați (PIB-ul și numărul de reprezentanți în Parlamentul European). În consecință, factorul „n” corespunde mediei geometrice calculate prin extragerea rădăcinii pătrate a produsului dintre doi factori, primul reprezentat de raportul dintre PIB-ul statului membru în cauză și PIB-ul mediu al Uniunii³⁸, iar al doilea reprezentat de raportul dintre numărul de reprezentanți în Parlamentul European al statului membru respectiv și numărul de reprezentanți ai tuturor statelor membre³⁹.

19. Totuși, Comisia arată că, prin utilizarea noilor parametri fără nicio ajustare, se obține o valoare de referință pentru factorul „n” semnificativ mai mică decât cea utilizată până în acel moment. Pentru a se asigura de faptul că cuantumurile pe care le propune Curții rămân proporționale și suficient de disuasive, ea consideră, așadar, necesar să aplice la sumele forfetare standard utilizate pentru calcularea penalităților cu titlu cominatoriu zilnice și, respectiv, a sumelor forfetare, precum și la cuantumul sumelor forfetare minime pe stat membru un factor de ajustare egal cu 4,5⁴⁰.

³³ C-93/17, EU:C:2018:315, nota 65.

³⁴ A se vedea Comunicarea din 2019, punctul 2, p. 2.

³⁵ A se vedea Comunicarea din 2019, p. 2.

³⁶ Pentru legislatura actuală, Comisia face trimitere la articolul 3 din Decizia (UE) 2018/937 a Consiliului European din 28 iunie 2018 (a se vedea Comunicarea din 2019, nota 11).

³⁷ Această alegere datează din perioada în care Luxemburgul era țara cu PIB-ul total cel mai mic dintre statele membre.

³⁸ Formula utilizată este următoarea
$$\frac{\text{PIB}_x}{\text{PIB}_{\text{mediu}}} \times \frac{\text{numărul de reprezentanți în Parlamentul European al statului membru}}{\text{numărul de reprezentanți în Parlamentul European}}$$

³⁹ În Comunicarea din 2019, Comisia a luat în considerare Uniunea cu 28 de state membre.

⁴⁰ Așadar, suma forfetară standard aferentă plăților zilnice ale penalităților cu titlu cominatoriu devine 690 de euro \times 4,5 = 3 105 euro, suma forfetară standard aferentă plăților forfetare devine 230 de euro \times 4,5 = 1 035 de euro și suma forfetară minimă de referință devine 571 000 de euro \times 4,5 = 2 569 500 de euro.

20. Metoda de calcul descrisă mai sus a fost aplicată de Comisie începând de la data publicării Comunicării din 2019⁴¹.

2. Jurisprudența

21. După Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Curtea a pronunțat nouă hotărâri în care au fost aplicate sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 260 alineatul (2) sau (3) TFUE. În prima dintre aceste hotărâri, Curtea se limitează să menționeze capacitatea de plată a statului membru în cauză printre criteriile care trebuie luate în considerare pentru asigurarea caracterului coercitiv al penalității cu titlu cominatoriu, fără să ofere indicații cu privire la modalitățile prin care această capacitate a fost evaluată⁴². În celelalte, ea menționează, la fel ca în numeroase hotărâri pronunțate anterior, necesitatea de a ține seama, la evaluarea capacității de plată respective, de evoluția recentă a PIB-ului statului membru respectiv, astfel cum se prezintă ea la data examinării faptelor de către Curte⁴³.

22. Trebuie subliniat că în cauzele în care s-au pronunțat ultimele două hotărâri ale Curții, în cadrul unor acțiuni formulate după data publicării Comunicării din 2019⁴⁴, factorul „n” al sancțiunilor propuse de Comisie fusese calculat pe baza metodei expuse în comunicarea respectivă. Mai exact, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal)⁴⁵, referitoare la o acțiune formulată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, Regatul Spaniei ridicase în mod expres problema validității metodei de calcul utilizate în Comunicarea din 2019, invocând faptul că coeficientul care i-a fost atribuit în comunicarea respectivă îl situa pe poziția a patra între statele membre din punctul de vedere al capacității de plată, în vreme ce, dacă acea capacitate ar fi fost calculată numai pe baza PIB-ului, s-ar fi situat pe poziția a paisprezecea⁴⁶. Totuși, după cum am menționat anterior, Curtea nu a abordat în mod explicit această chestiune.

⁴¹ A se vedea Comunicarea din 2019, punctul 3, p. 3, unde Comisia își rezervă dreptul de a reexamina noua metodă de calcul după cinci ani de la adoptarea sa. Ultima actualizare a datelor macroeconomice utilizate pentru calcularea factorului „n” a fost efectuată în Comunicarea din 13 aprilie 2021 (JO 2021, C 129, p. 1), adoptată după retragerea Regatului Unit.

⁴² A se vedea Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză] (C-543/17, EU:C:2019:573, punctele 83 și 84).

⁴³ A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian din Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 124), Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Prevenirea spălării banilor) (C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 85; în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, introdusă înainte de data publicării Comunicării din 2019, România făcuse referire la aceasta din urmă, dar numai pentru a contesta quantumul sumei forfetare de bază propuse de Comisie pe baza metodei de calcul stabilite în Comunicarea din 2005, a se vedea punctul 62), Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor) (C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 97), Hotărârea din 13 ianuarie 2021, Comisia/Slovenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punctul 85; în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, de asemenea introdusă înainte de data publicării Comunicării din 2019, Slovenia a amintit Hotărârea din 14 noiembrie 2018 pentru a contesta factorul „n” astfel cum este calculat în Comunicarea din 2005, solicitând Curții să aplice coeficientul indicat în Comunicarea din 2019, punctul 62), Hotărârea din 27 februarie 2020, Comisia/Grecia (Poluare cu nitrați) (C-298/19, nepublicată, EU:C:2020:133, punctul 53), Hotărârea din 12 martie 2020, Comisia/Italia (Ajutoare ilegale acordate sectorului hotelier din Sardinia) (C-576/18, nepublicată, EU:C:2020:202, punctul 158), Hotărârea din 12 noiembrie 2020, Comisia/Belgia (Venituri imobiliare din străinătate) (C-842/19, nepublicată, EU:C:2020:915, punctul 58), și Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 83).

⁴⁴ Este vorba despre Hotărârea din 12 noiembrie 2020, Comisia/Belgia (Venituri imobiliare din străinătate) (C-842/19, nepublicată, EU:C:2020:915, în care acțiunea Comisiei a fost formulată la 19 noiembrie 2019), și Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, în care acțiunea Comisiei a fost formulată la 4 septembrie 2019).

⁴⁵ C-658/19, EU:C:2021:138.

⁴⁶ A se vedea Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 49).

D. Considerații privind marja de apreciere a Curții în determinarea sancțiunilor pecuniare aplicabile în caz de neîndeplinire a obligațiilor

23. În acest stadiu, trebuie să reamintim că Curtea beneficiază de o marjă largă de apreciere în a decide aplicarea sau neaplicarea unor sancțiuni pecuniare statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile și în stabilirea atât a cuantumului, cât și a formei acestor sancțiuni. Articolul 260 TFUE nu prevede nicio limitare expresă a exercitării acestei marje de apreciere – cu excepția obligației de a nu depăși cuantumului propus de Comisie în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul alineatului (3) al aceluiași articol⁴⁷ –, limitându-se să enunțe tipul sancțiunilor care pot fi aplicate.

24. Încă de la primele sale hotărâri pronunțate cu privire la interpretarea articolului 171 alineatul (2) al treilea paragraf din Tratatul CE [care a devenit articolul 228 alineatul (2) CE și ulterior articolul 260 alineatul (2) TFUE], Curtea, pe de o parte, a subliniat caracterul neobligatoriu al propunerilor formulate de Comisie, care constituie numai un „punct de referință util”⁴⁸, revendicând puterea atât de a decide să aplice sancțiuni în absența unei propuneri exprimate în acest sens de Comisie⁴⁹ sau de a nu le aplica în prezența unei astfel de propuneri⁵⁰, cât și de a modifica, prin reducere, dar și prin majorare⁵¹, cuantumului propus de aceasta sau de a adapta modalitățile de plată la circumstanțele fiecărei spețe, în special în ceea ce privește periodicitatea penalității cu titlu cominatoriu, caracterul constant sau descrescător al cuantumului⁵² și data exigibilității⁵³.

25. Pe de altă parte, Curtea a precizat că orientările din comunicările Comisiei nu au pentru ea caracter obligatoriu⁵⁴, dar, așa cum s-a văzut anterior, a subliniat importanța acestora din punctul de vedere al transparenței, previzibilității și securității juridice în acțiunea întreprinsă de instituția respectivă. În ceea ce privește modalitățile de calcul al penalității cu titlu cominatoriu, Curtea a afirmat în mod repetat că ei îi revine, în exercitarea puterii sale de apreciere, sarcina de a stabili sancțiunea „astfel încât aceasta să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțională cu încălcarea constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză”⁵⁵. În ceea ce privește suma forfetară, Curtea a precizat că atât obligarea la plata acelei sancțiuni, cât și determinarea eventualului quantum „depind, în fiecare speță, de ansamblul elementelor pertinente care se raportează atât la caracteristicile neîndeplinirii constatate a obligațiilor, cât și la atitudinea proprie a statului membru vizat” de procedura de constatare a

⁴⁷ A se vedea articolul 260 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE.

⁴⁸ A se vedea printre altele Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356, punctul 41), Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 103), Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, punctul 34), Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (C-121/07, EU:C:2008:695, punctul 61), și, mai recent, Hotărârea din 12 noiembrie 2020, Comisia/Belgia (Venituri imobiliare din străinătate) (C-842/19, nepublicată, EU:C:2020:915, punctul 64).

⁴⁹ A se vedea printre altele Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 90), și Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-503/04, EU:C:2007:432, punctul 22).

⁵⁰ A se vedea Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (C-121/07, EU:C:2008:695).

⁵¹ Ca exemplu recent, a se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian din Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctele 99 și 134).

⁵² A se vedea printre altele Hotărârea din 25 noiembrie 2003, Comisia/Spania (C-278/01, EU:C:2003:635, punctele 44 și 45), și Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 111).

⁵³ A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428, punctul 125).

⁵⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 13 mai 2014, Comisia/Spania (C-184/11, EU:C:2014:316, punctul 61 și jurisprudența citată), și, mai recent, Hotărârea din 12 noiembrie 2020, Comisia/Belgia (Venituri imobiliare din străinătate) (C-842/19, nepublicată, EU:C:2020:915, punctul 64).

⁵⁵ În special, sunt citate Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 103), Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, EU:C:2006:173, punctul 61), și Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, punctul 38).

neîndeplinirii obligațiilor⁵⁶. Pe baza acestor indicații, elementele pe care se bazează Curtea pentru determinarea concretă a cuantumului penalității cu titlu cominatoriu și a sumei forfetare sunt, așa cum am arătat anterior, gravitatea încălcării, durata sa și capacitatea de plată a statului membru, având în vedere ansamblul circumstanțelor relevante ale fiecărei spețe⁵⁷. La modul mai general, Curtea a precizat că obligarea la plata unor penalități cu titlu cominatoriu și/sau a unei sume forfetare nu urmărește compensarea niciunui prejudiciu cauzat de statul membru vizat, ci urmărește să exercite asupra acestuia din urmă o constrângere economică, de natură să îl determine a pune capăt neîndeplinirii constatate a obligațiilor. Sancțiunile pecuniare impuse trebuie, în consecință, să fie decise în funcție de gradul de persuasiune necesar pentru ca statul membru în cauză să își modifice comportamentul”⁵⁸.

26. Diferiții factori care intervin în calculul cuantumurilor sancțiunilor, inclusiv capacitatea de plată a statului membru în cauză, care permite asigurarea faptului că sancțiunile sunt stabilite la un nivel suficient de disuasiv, fac, așadar, obiectul aprecierii libere de către Curte⁵⁹.

27. În astfel de circumstanțe, Curtea nu este obligată, deși a făcut deja acest lucru în trecut⁶⁰, să aplice coeficienții propuși de Comisie sub forma factorului „n”, nici să urmeze metoda de calcul elaborată de aceasta din urmă în comunicările sale. Ea nu este obligată nici să se pronunțe cu privire la legalitatea metodei respective sau cu privire la punerea sa corectă în aplicare de către Comisie. Rezultă că în prezenta cauză, așa cum a procedat deja, de altfel, și în Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal)⁶¹, Curtea poate decide să nu se pronunțe cu privire la relevanța elementului reprezentat de „ponderea instituțională” a statului membru în cauză în determinarea factorului „n” și nici cu privire la caracterul adecvat al criteriului adoptat în Comunicarea din 2019 pentru a reflecta acest element, deși i s-a solicitat în mod expres acest lucru de către Comisie.

28. Considerațiile următoare sunt dezvoltate pentru situația în care Curtea ar decide să se pronunțe.

E. Numărul de reprezentanți în Parlamentul European alocat fiecăruia stat membru drept criteriu capabil să reflecte „ponderea instituțională” a statului membru

29. Spre deosebire de ceilalți factori care intervin în calculul sancțiunilor propuse de Comisie în temeiul articolului 260 TFUE, factorul „n” are caracter subiectiv și nu depinde de caracteristicile neîndeplinirii obligațiilor în cauză. Încă de la Comunicarea din 1997, după cum s-a văzut, Comisia a considerat necesară calcularea acestui factor astfel încât să se țină seama de dimensiunea atât economică, cât și politică a statului membru în cauză, reflectată de cele două elemente reprezentate de PIB și de numărul de voturi de care dispune statul membru potrivit sistemului denumit al ponderării votului. Acesta din urmă prevedea, pentru calcularea majorității calificate în cadrul Consiliului, atribuirea fiecăruia stat membru a unui pachet convențional de voturi prevăzut direct de tratate și proporțional în esență cu ponderea sa demografică, potrivit

⁵⁶ A se vedea printre altele Hotărârea din 13 mai 2014, Comisia/Spania (C-184/11, EU:C:2014:316, punctul 60 și jurisprudența citată).

⁵⁷ A se vedea nota 23 din prezentele concluzii.

⁵⁸ A se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, C-304/02, Comisia/Franța, cit., punctul 91, Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, EU:C:2006:173, punctul 60), și Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, punctul 35).

⁵⁹ A se vedea printre altele, în ceea ce privește coeficientul de durată, Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, EU:C:2006:173, punctul 71).

⁶⁰ A se vedea punctul 14 din prezentele concluzii.

⁶¹ C-658/19, EU:C:2021:138.

criteriului definit „al rădăcinii pătrate”, care aloca fiecărui stat membru un număr de voturi mai mic decât proporțional în raport cu propria populație, cu un raport între voturile alocate și populație în principiu mai favorabil pentru statele membre mai mici.

30. În comunicatul de presă care a însoțit adoptarea Comunicării din 1997⁶², Comisia preciza că numărul de voturi în cadrul Consiliului fusese luat în considerare cu scopul de a asigura proporționalitatea cuantumului penalității cu titlu cominatoriu, fiind un criteriu capabil să reflecte influența fiecărui stat membru în stabilirea reglementării comunitare care face obiectul încălcării. În acest sens, „ponderea instituțională” a statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile în vederea determinării factorului „n” era, într-un fel, deși aproximativ și imperfect, legată de influența sa în procesele decizionale⁶³.

31. Acest raport, nescutit în sine de critici⁶⁴, lipsește din noua metodă de calcul propusă de Comisie. Deși în Comunicarea din 2019 aceasta din urmă afirmă că noul criteriu bazat pe numărul de reprezentanți în Parlamentul European alocat fiecărui stat membru permite obținerea „cele mai fidele reprezentări a ponderii instituționale a statelor membre posibilă în prezent potrivit tratatelor UE”, acest criteriu este vădit neadecvat pentru a reflecta influența pe care fiecare stat membru o poate exercita în procesele decizionale din cadrul Uniunii.

32. De altfel, după cum se subliniază corect și în doctrină, pe lângă faptul că nu sunt reprezentanți ai statelor membre, ci ai cetățenilor Uniunii, în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) TUE, deputații europeni aleși în fiecare stat membru sunt aleși pe baza apartenențelor politice, cu consecința că voturile lor în Parlament, însumându-se pe baza apartenențelor respective, reflectă cu greu în totalitatea lor poziția susținută de statul membru „în care au fost aleși” în negocierile legislative din cadrul Uniunii⁶⁵.

⁶² IP/97/5 din 8 ianuarie 1997.

⁶³ Potrivit unui fel de ecuații pe baza căreia unei capacități mai mari de influențare a proceselor respective îi corespunde o responsabilitate sporită în caz de încălcare (în cazul în care formula aplicată de Comisie ar conduce efectiv, pentru statele membre cu cel mai mare număr de voturi, la stabilirea unui coeficient mai mare decât cel care s-ar fi obținut luând în considerare numai PIB-ul).

⁶⁴ A se vedea, în sens critic, Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-387/97, EU:C:1999:455, nota 40) și ale avocatului general Fennelly prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-197/98, EU:C:1999:597, punctele 38-41). Acesta din urmă sublinia, pe de o parte, caracterul neadecvat al unui criteriu fondat pe ponderarea voturilor, rezultată în mare parte în urma unui acord politic, pentru exprimarea capacității de plată a statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile și, pe de altă parte, caracterul neadecvat al acestui criteriu în cazurile în care normele încălcate nu au fost adoptate cu majoritate calificată. În același sens, doctrina a evidențiat faptul că nu toate cazurile de neîndeplinire a obligațiilor privesc în mod necesar și exclusiv norme de drept derivat (a se vedea în acest sens R. ADAM, *'Peso istituzionale' degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei*, în *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, iunie 2019, p. 9); în acest sens, a se vedea și A. KORNEZOV, *Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to "Bridge the Gaps"*, în *Columbia Journal of European Law*, vol. 20, nr. 3, 2014, p. 329, M. CONDINANZI și C. AMALFITANO, *La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona*, în *Federalismi.it*, 19/2020, p. 238 și 239. În doctrină au fost emise și critici privind complexitatea inutilă a calculului propus de Comisie pentru factorul „n” și caracterul neadecvat al rezultatelor pentru reflectarea capacității efective de plată a statelor membre, cu riscul de supraevaluare a capacității financiare în cazul statelor mai sărace și de subevaluare în cazul statelor mai bogate [a se vedea în special I KILBEY, *The Interpretation of Article 260(2) TFEU*, *EL Rev.* 2010, p. 370, și L. BORZSAK, *Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate?*, *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, p. 235]. Precizăm în sfârșit că, potrivit afirmațiilor Curții, orice considerație cu caracter politic este lipsită de relevanță în cadrul procedurii jurisdicționale având ca scop constatarea neexecutării unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor [a se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 90)]. O asemenea afirmație, care se aplică și în ceea ce privește decizia de aplicare a unei sancțiuni pecuniare în urma unei astfel de constatări, după cum se subliniază corect și în doctrină, nu este compatibilă cu utilizarea unor criterii care pot face ca nivelul sancțiunii să depindă, cel puțin în parte, de considerații de această natură (a se vedea B. JACK, *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties*, *Journal of Environmental Law*, 2011, p. 90 și următoarele.

⁶⁵ R. ADAM, *op. cit.*, p. 8.

F. Cu privire la relevanța „ponderii instituționale” a statelor membre în determinarea factorului „n”

33. La modul mai general, se pune întrebarea dacă, după cum susține Comisia, evaluarea capacității de plată a statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile, necesară pentru a asigura efectul descurajant al sancțiunilor care i-au fost aplicate, trebuie să ia neapărat în considerare „ponderea instituțională” a acestuia.

34. Metoda care constă în luarea în considerare, în vederea calculării factorului „n”, printre altele a numărului de voturi de care dispune statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile pentru voturile cu majoritate calificată în cadrul Consiliului, după cum s-a văzut, a fost considerată de Curte „adekvată” pentru a asigura caracterul disuasiv și totodată proporțional al sancțiunilor propuse de Comisie. Această opinie nu implică totuși, după cum pare să susțină Comisia, faptul că Curtea a considerat absolut necesară ajustarea capacității de plată a statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile inclusiv în funcție de „ponderea instituțională” a acestuia, nici că a considerat de la bun început neadekvată o metodă de calcul bazată exclusiv pe PIB. Dimpotrivă, pe de o parte, ea a reamintit mereu, inclusiv cât timp era în vigoare metoda de calcul al factorului „n” bazată pe sistemul ponderării voturilor, necesitatea fundamentală de a evalua capacitatea de plată pe baza valorilor actualizate ale PIB-ului și, pe de altă parte, prin declararea caracterului neadekvat al noului sistem de calcul al majorității calificate, nu a afirmat în niciun caz necesitatea de a identifica un criteriu substitutiv de natură să reflecte „ponderea instituțională” a statului membru în cauză, ci s-a limitat să considere PIB-ul drept criteriu predominant⁶⁶.

35. În ceea ce ne privește, considerăm că obiectivul stabilirii unor sancțiuni care să aibă un efect descurajant suficient în cadrul procedurilor în temeiul articolului 260 TFUE nu necesită neapărat luarea în considerare a altor parametri decât PIB (simplu, pe cap de locuitor sau comparativ), care poate furniza singur o indicare adecvată a capacității de plată a statului membru în cauză. În special, nu considerăm că pentru îndeplinirea acestui obiectiv se impune să se țină seama de „ponderea instituțională” în cadrul Uniunii a statului membru respectiv, înțelesă ca influența pe care acesta din urmă o poate exercita în procesele decizionale sau, în sens mai general și mai abstract, ca „valoare intrinsecă” a sa în structura instituțională a Uniunii⁶⁷. Un astfel de criteriu, de altfel, este oricum lipsit de relevanță în vederea stabilirii cuantumului sancțiunilor pecuniare aplicate unui stat membru care nu își îndeplinește obligațiile la un nivel care să asigure exercitarea unei presiuni suficiente pentru a determina acel stat membru să își modifice comportamentul (actual sau viitor).

36. Dacă ne uităm cu atenție totuși, din Comunicarea din 2019 (a se vedea punctul 17 din prezentele concluzii) și din explicațiile oferite Curții ca răspuns la întrebările scrise formulate de aceasta se deduce că Comisia consideră în continuare necesară combinarea PIB-ului cu un criteriu care să exprime „ponderea instituțională” a statelor membre în cadrul Uniunii, cu scopul principal, dacă nu exclusiv, de a menține intervalul de variație dintre coeficienții aplicați fiecăruia dintre acestea „într-un interval rezonabil”⁶⁸. Această preocupare, în general legată de necesitatea

⁶⁶ Subliniem că traducerea în limba italiană a punctului 142 din Hotărârea din 14 noiembrie 2018 („trebuie să ne bazăm definitiv pe PIB-ul statului membru”) se îndepărtează atât de textul în limba greacă (limba de procedură: «ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους»), cât și de cel în limba franceză (limba de redactare a documentului original: „il convient de s'appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur prédominant”), care sunt ambele mai puțin stricte.

⁶⁷ A se vedea în acest sens Comunicarea din 2019, p. 2.

⁶⁸ Această preocupare pare să fi fost și principalul motiv care a determinat Comisia, de la Comunicarea din 1997 până la Hotărârea din 14 noiembrie 2018, să includă în calculul factorului „n” numărul de voturi în Consiliu, precum și motivul care a determinat Curtea să aprobe această metodă de calcul.

de a asigura egalitatea de tratament între statele membre⁶⁹, a determinat, de altfel, Comisia să introducă în noua metodă de calcul un factor de ajustare de 4,5, care nu se explică decât prin necesitatea de a alinia sumele obținute prin aplicarea factorilor „n” actuali, considerați a nu fi suficient de disuasivi, după cei propuși anterior, menținând constant intervalul de variație dintre ei.

37. În acest sens, ne limităm să observăm că obiectivul de a menține o anumită proporție între coeficienții aplicați diferitelor state membre poate fi îndeplinit prin metode diferite de cele aplicate până în prezent, de exemplu făcând referire la PIB-ul pe cap de locuitor în locul PIB-ului „comparativ”⁷⁰ sau utilizând, în orice caz, un criteriu demografic care să permită relativizarea rezultatelor obținute prin luarea în considerare a PIB-ului simplu sau comparativ⁷¹.

III. Concluzie

38. Având în vedere considerațiile care precedă, sugerăm Curții, în cazul în care consideră oportun să se pronunțe cu privire la criteriul de determinare a factorului „n” constând în numărul de reprezentanți în Parlamentul European alocat fiecărui stat membru, să declare acest criteriu neadecvat pentru exprimarea capacității de plată a statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile în scopul stabilirii de sancțiuni care să aibă un caracter disuasiv și totodată proporțional și să confirme caracterul pertinent, în acest sens, al criteriului bazat pe produsul intern brut al statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile.

⁶⁹ Astfel, ne putem întreba dacă aplicarea unei sancțiuni pecuniare semnificativ diferite pentru a sancționa o încălcare identică sau analogă, în cazul în care acea sancțiune este efectiv proporțională cu capacitatea de plată a statului care nu își îndeplinește obligațiile, constituie o diferență de tratament.

⁷⁰ În trecut era exprimat în raport cu PIB-ul „celui mai sărac” stat, în prezent în raport cu PIB-ul mediu al Uniunii.

⁷¹ Pentru exemple de metode de calcul alternative, a se vedea I KILBEY, *op. cit.*, p. 378 și 379, și L. BORZSAK, *op. cit.*, p. 258 și 259, A. KORNEZOV, *op. cit.*, p. 327.