



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

8 iulie 2019*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Măsuri de reducere a costului instalării rețelelor de comunicații electronice de mare viteză – Directiva 2014/61/UE – Netranspunerea și/sau necomunicarea măsurilor de transpunere – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice – Calculul cuantumului penalității cu titlu cominatoriu”

În cauza C-543/17,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 15 septembrie 2017,

Comisia Europeană, reprezentată de J. Hottiaux, de C. Cattabriga, de L. Nicolae, de G. von Rintelen și de R. Troosters, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Regatului Belgiei, reprezentat inițial de P. Cottin, de C. Pochet, de J. Van Holm și de L. Cornelis, ulterior de P. Cottin și de C. Pochet, în calitate de agenți, asistați de P. Vernet, de S. Depré și de M. Lambert de Rouvroit, avocats, precum și de A. Van Acker și de N. Lollo, experți,

pârât,

susținut de:

Republica Federală Germania, reprezentată inițial de T. Henze și de S. Eisenberg, ulterior de S. Eisenberg, în calitate de agenți,

Republica Estonia, reprezentată de N. Grünberg, în calitate de agent;

Irlanda, reprezentată de M. Browne, de G. Hodge și de A. Joyce, în calitate de agenți, asistați de G. Gilmore, BL, și de P. McGarry, SC;

Regatul Spaniei, reprezentat inițial de A. Gavela Llopis și de A. Rubio González, ulterior de A. Rubio González, în calitate de agenți;

Republica Franceză, reprezentată de E. de Moustier, de C. David, de A.-L. Desjonquères, de I. Cohen, de B. Fodda și de D. Colas, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: franceza.

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Fiorentino, avvocato dello Stato;

Republica Lituania, reprezentată inițial de G. Taluntytė, de L. Bendoraitytė și de D. Kriauciūnas, ulterior de L. Bendoraitytė, în calitate de agenți;

Ungaria, reprezentată de M. Z. Fehér, de G. Koós și de Z. Wagner, în calitate de agenți;

Republica Austria, reprezentată de G. Hesse, de G. Eberhard și de C. Drexel, în calitate de agenți;

România, reprezentată de C.-R. Canțăr, de R. I. Hațieganu și de L. Lițu, în calitate de agenți,

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot, M. Vilaras și E. Regan, doamna C. Toader, domnul F. Biltgen (raportor), doamna K. Jürimäe și domnul C. Lycourgos, președinți de cameră, și domnii J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby și S. Rodin, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul M.-A. Gaudissart, grefier adjunct,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 22 ianuarie 2019,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 11 aprilie 2019,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții, pe de o parte, să constate că, prin neadoptarea, până la 1 ianuarie 2016, a actelor cu putere de lege și a 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 (JO 2014, L 155, p. 1) sau, în orice caz, prin necomunicarea către Comisie a actelor menționate, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 din această directivă și, pe de altă parte, să oblige acest stat membru la plata unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice în cuantum stabilit inițial la 54 639,36 euro, redusă ulterior la 6 071,04 euro, de la data pronunțării hotărârii în constatarea neîndeplinirii obligației de a comunica măsurile de transpunere a directivei menționate.

Cadrul juridic

- 2 Potrivit articolului 1 din Directiva 2014/61:

„(1) Obiectivul prezentei directive este să faciliteze și să stimuleze extinderea rețelelor de comunicații electronice de mare viteză, prin măsuri care promovează utilizarea în comun a infrastructurii fizice existente și permit instalarea mai eficace a unora noi, pentru a reduce costurile asociate extinderii acestor rețele.

(2) Prezenta directivă instituie cerințe minime referitoare la lucrările de construcții civile și la infrastructura fizică, în vederea apropiierii anumitor aspecte ale actelor cu putere de lege și ale actelor administrative ale statelor membre în domeniile respective.

(3) Statele membre pot menține sau introduce măsuri conforme cu dreptul Uniunii care depășesc cerințele minime stabilite prin prezenta directivă în vederea realizării într-o mai mare măsură a obiectivului menționat la alineatul (1).

[...]”

3 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive, se aplică definițiile din Directiva 2002/21/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195)].

De asemenea, se aplică următoarele definiții:

[...]

7. «infrastructură fizică interioară» înseamnă infrastructura fizică sau instalațiile existente în spațiul utilizatorului final, inclusiv elementele aflate în coproprietate, destinate să găzduiască rețele de acces cablate și/sau fără fir, în cazurile în care aceste rețele de acces sunt capabile să furnizeze servicii de comunicații electronice și să conecteze punctul de acces al clădirii cu punctul terminus al rețelei;

8. «infrastructură fizică interioară pregătită pentru rețele de mare viteză» înseamnă infrastructura fizică interioară destinată a găzdui elemente ale rețelelor de comunicații electronice de mare viteză sau a permite furnizarea acestora;

9. «lucrări majore de renovare» înseamnă lucrări de construcții sau lucrări de inginerie civilă executate în spațiul utilizatorului final, care includ modificări structurale ale întregii infrastructuri fizice interioare sau ale unei părți substanțiale a acesteia și care necesită o autorizație de construcție;

[...]

11. «punct de acces» înseamnă punctul fizic, situat în interiorul sau la exteriorul clădirii, accesibil pentru întreprinderile care furnizează sau sunt autorizate să furnizeze rețele publice de comunicații, prin care este pusă la dispoziție conexiunea cu infrastructura fizică interioară pregătită pentru rețele de mare viteză.”

4 Articolul 4 alineatul (5) din Directiva 2014/61 prevede:

„În baza solicitării scrise formulate în mod specific de o întreprindere care furnizează sau este autorizată să furnizeze rețele publice de comunicații, statele membre impun operatorilor de rețea să îndeplinească solicitările rezonabile de inspecție la fața locului ale unor elemente specifice ale propriilor infrastructuri fizice. O astfel de solicitare precizează elementele vizate ale rețelei, în vederea instalării unor elemente ale rețelelor de comunicații electronice de mare viteză. Autorizațiile de efectuare a inspecțiilor la fața locului ale elementelor de rețea specificate se acordă în condiții proporționale, nediscriminatorii și transparente, în termen de o lună de la data primirii solicitării, fără a aduce atingere limitărilor menționate la alineatul (1).”

5 Potrivit articolului 8 din această directivă:

„(1) Statele membre se asigură că toate clădirile nou-construite în spațiul utilizatorului final, inclusiv elemente ale acestora aflate în proprietate comună, pentru care au fost depuse cereri de acordare a autorizației de construcție după 31 decembrie 2016 sunt echipate cu o infrastructură fizică interioară adaptată pentru rețele de mare viteză, până la punctele terminus ale rețelei. Aceeași obligație se aplică lucrărilor majore de renovare pentru care s-a depus o cerere de acordare a autorizației de construcție după 31 decembrie 2016.

(2) Statele membre se asigură că toate imobilele colective nou-construite, pentru care au fost depuse cereri de autorizații de construcție după 31 decembrie 2016, sunt echipate cu un punct de acces. Aceeași obligație se aplică lucrărilor majore de renovare care vizează imobilele colective, pentru care s-a depus o cerere de acordare a autorizației de construcție după 31 decembrie 2016.

(3) Clădirile echipate în conformitate cu prezentul articol sunt eligibile pentru a beneficia de eticheta voluntară «accesibilitate pentru serviciile în bandă largă» în statele membre care au ales să introducă o astfel de etichetă.

(4) Statele membre pot prevedea exceptări de la obligațiile prevăzute la alineatele (1) și (2) pentru anumite categorii de clădiri, în special imobile individuale sau clădiri supuse unor lucrări majore de renovare, în cazurile în care îndeplinirea acestor obligații este disproporționată, de exemplu în ceea ce privește costurile pentru proprietarii individuali sau pentru coproprietăți sau în ceea ce privește tipul de clădire, cum ar fi anumite categorii de monumente, clădiri istorice, case de vacanță, clădiri militare sau alte clădiri utilizate în scopuri de securitate națională. Astfel de exceptări se motivează în mod corespunzător. Părților interesate li se oferă posibilitatea de a prezenta observații privind proiectele de exceptări, într-un interval de timp rezonabil. Orice astfel de derogare este notificată Comisiei.”

6 Articolul 13 din directiva menționată, intitulat „Transpunerea”, prevede:

„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.”

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

7 Întrucât nu a primit de la Regatul Belgiei nicio informație referitoare la adoptarea și la publicarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61 la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 13 din această directivă, respectiv 1 ianuarie 2016, Comisia a adresat acestui stat membru, la 23 martie 2016, o scrisoare de punere în întârziere.

8 Din răspunsul Regatului Belgiei din data de 11 iulie 2016 a reieșit că, la acea dată, măsurile de transpunere erau abia în curs de pregătire. Prin urmare, Comisia a adresat, la 30 septembrie 2016, un aviz motivat statului membru menționat, prin care îl invita să ia măsurile necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61 în termen de două luni de la primirea acestuia.

- 9 Întrucât, la cererea autorităților belgiene, Comisia a acordat o prelungire a termenului de răspuns până la 28 februarie 2017, 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. Regatul Belgiei a anexat la scrisorile respective proiecte de măsuri de transpunere, precum și versiunea consolidată a Ordonanței din 3 iulie 2008 privind șantierele de întreținere a drumurilor publice din Regiunea Bruxelles-Capitală.
- 10 Întrucât a considerat că Regatul Belgiei nu a transpus integral Directiva 2014/61 și nici nu a comunicat măsurile naționale de transpunere aferente acesteia, Comisia a introdus prezenta acțiune.
- 11 Prin scrisorile din 10 și 25 august, precum și din 12 septembrie 2017, Regatul Belgiei a comunicat Comisiei diverse măsuri legislative menite să transpună Directiva 2014/61 la nivel federal și în Regiunea flamandă.
- 12 În memoriul său în replică, Comisia a precizat că, în pofida progreselor semnificative înregistrate în ceea ce privește transpunerea Directivei 2014/61 în Belgia de la depunerea cererii introductive, adoptarea unor măsuri suplimentare era în continuare necesară pentru a transpune integral directiva menționată. Această necesitate ar fi fost de altfel recunoscută chiar de autoritățile belgiene. În consecință și deși a redus, în acest stadiu al procedurii, la 12 142,08 euro cuantumul penalității cu titlu cominatoriu zilnice la a cărei plată solicita obligarea Regatului Belgiei, Comisia și-a menținut concluziile.
- 13 În ședință și având în vedere progresele suplimentare înregistrate de Regatul Belgiei în materie de transpunere a Directivei 2014/61 de la depunerea memoriului în replică, Comisia a precizat că existau în continuare deficiențe exclusiv la nivelul Regiunii Bruxelles-Capitală și a redus la 6 071,04 euro cuantumul penalității cu titlu cominatoriu zilnice solicitate. Această instituție și-a menținut, în schimb, celelalte concluzii.
- 14 Prin deciziile președintelui Curții din 5 februarie 2018 și din 21 noiembrie 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, pe de o parte, precum și cea a României, pe de altă parte, în susținerea concluziilor Regatului Belgiei.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor întemeiată pe articolul 258 TFUE

Argumentele părților

- 15 Potrivit Comisiei, prin neadoptarea, până la 1 ianuarie 2016, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61 sau, în orice caz, prin necomunicarea către Comisie a actelor menționate, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 din această directivă.
- 16 Comisia amintește, printre altele, că dispozițiile unei directive trebuie puse în aplicare cu o forță obligatorie incontestabilă, cu specificitatea, cu precizia și cu claritatea necesare pentru a fi îndeplinită cerința securității juridice, iar statele membre nu pot invoca situații interne sau dificultăți de ordin practic pentru a justifica netranspunerea unei directive în termenul stabilit de legiuitorul Uniunii. Ar reveni, în consecință, fiecărui stat membru sarcina de a lua în considerare etapele necesare adoptării legislației necesare ce rezultă din ordinea sa juridică internă pentru a se asigura că transpunerea poate fi efectuată în termenul stabilit.

- 17 În speță, în temeiul articolului 13 din Directiva 2014/61, statele membre aveau obligația de a adopta măsurile naționale necesare pentru transpunerea dispozițiilor acestei directive până la 1 ianuarie 2016 și de a informa Comisia în această privință. Or, din diversele comunicări ale Regatului Belgiei ar reieși că, la mai mult de un an și jumătate după expirarea termenului de transpunere stabilit de directiva menționată, acest stat membru nu adoptase toate măsurile necesare pentru transpunerea integrală a acesteia. Astfel, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 30 septembrie 2016 și chiar la data la care Comisia a decis să introducă prezenta acțiune, și anume la 13 iulie 2017, articolele 2-11 din Directiva 2014/61 nu ar fi făcut obiectul unei transpuneri integrale în Belgia, numai articolele 5 și 6 fiind transpuse, iar aceasta exclusiv pentru Regiunea Bruxelles-Capitală.
- 18 Desigur, în memoriul în replică, Comisia a indicat că a primit notificarea din partea Regatului Belgiei cu privire la un anumit număr de măsuri de transpunere adoptate de la introducerea acțiunii. Din această notificare ar reieși însă că respectivul stat membru nu transpusesese încă integral dispozițiile articolelor 2-4, ale articolului 7 alineatul (1), precum și ale articolelor 8 și 10 din Directiva 2014/61.
- 19 În ședință, Comisia a precizat că, în acest stadiu al procedurii, în pofida noilor progrese realizate, o transpunere integrală a articolului 2 punctele 7-9 și 11, a articolului 4 alineatul (5), precum și a articolului 8 din Directiva 2014/61 în continuare nu putea fi constatată.
- 20 Regatul Belgiei subliniază că, de la începutul procedurii precontencioase și în vederea respectării principiului cooperării loiale, nu a încercat să eludeze faptul că anumite dispoziții naționale trebuiau încă să fie adoptate pentru a asigura transpunerea integrală a Directivei 2014/61. Totuși, acest stat membru arată că diferitele autorități competente în această privință, și anume statul federal, Regiunea Bruxelles-Capitală, Regiunea Valonă, comunitatea franceză, regiunea flamandă și Comunitatea flamandă, precum și comunitatea germanofonă (Belgia) au adoptat, fiecare în domeniul lor de competență, dispoziții în vederea transpunerii acestei directive sau, cel puțin, au luat măsurile necesare pentru adoptarea unor astfel de dispoziții. În plus, în cursul procedurii, Comisia însăși ar fi recunoscut caracterul real al acestor eforturi, reducând cuantumul penalității cu titlu cominatoriu zilnice solicitate.
- 21 Pe de altă parte, deși nu contestă constatarea Comisiei potrivit căreia anumite măsuri trebuiau să fie încă adoptate, Regatul Belgiei și-a exprimat, în memoriul său în duplică, dezacordul cu Comisia în ceea ce privește detalierea măsurilor care mai trebuiau întreprinse.
- 22 În sfârșit, în ședință și având în vedere împrejurarea că Comisia își menținea criticile în ceea ce privește netranspunerea anumitor dispoziții ale Directivei 2014/61 numai pentru Regiunea Bruxelles-Capitală, Regatul Belgiei a recunoscut că transpunerea acestor dispoziții, precum și comunicarea măsurilor de transpunere lipseau încă.

Aprecierea Curții

- 23 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri trebuie să fie apreciată în funcție de situația statului membru astfel cum se prezenta ea la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, așa încât modificările intervenite ulterior nu pot fi luate în considerare de Curte (Hotărârea din 30 ianuarie 2002, Comisia/Grecia, C-103/00, EU:C:2002:60, punctul 23, și Hotărârea din 21 martie 2019, Comisia/Italia, C-498/17, EU:C:2019:243, punctul 29).
- 24 În speță, Comisia a transmis un aviz motivat Regatului Belgiei la 30 septembrie 2016, astfel încât termenul de două luni care era stabilit în acesta expira la 30 noiembrie 2016. Este însă cert că acest termen, care a fost prelungit de Comisie la cererea autorităților belgiene, a expirat în cele din urmă la

28 februarie 2017. Prin urmare, în lumina stării legislației interne în vigoare la acea dată trebuie să se aprecieze existența sau nu a pretinsei neîndepliniri a obligațiilor (a se vedea prin analogie Hotărârea din 9 decembrie 2004, Comisia/Franța, C-177/03, EU:C:2004:784, punctul 25).

- 25 Or, pe lângă faptul că din răspunsul Regatului Belgiei din 21 februarie 2017 reiese că, la acea dată, nu fusese realizată o transpunere completă în dreptul național a Directivei 2014/61, este cert că această situație nu evoluase la 28 februarie 2017, nicio măsură suplimentară de transpunere a directivei menționate nefiind comunicată între timp Comisiei.
- 26 Trebuie, așadar, să se concluzioneze că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, astfel cum a fost prelungit de Comisie, Regatul Belgiei nu a adoptat măsurile necesare pentru transpunerea Directivei 2014/61 și nici nu a comunicat măsurile de transpunere a acesteia.
- 27 Prin urmare, este necesar să se constate că, prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 30 septembrie 2016, astfel cum a fost prelungit de Comisie, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61 și, *a fortiori*, prin necomunicarea către Comisie a unor astfel de măsuri de transpunere, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 din această directivă.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor întemeiată pe articolul 260 alineatul (3) TFUE

Cu privire la domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE

– Argumentele părților

- 28 Potrivit Comisiei, articolul 260 alineatul (3) TFUE a fost introdus prin Tratatul de la Lisabona cu scopul de a consolida sistemul de sancționare instituit anterior prin Tratatul de la Maastricht. Având în vedere caracterul inovator al acestei dispoziții și necesitatea prezervării transparenței și securității juridice, această instituție a adoptat Comunicarea privind punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) TFUE (JO 2011, C 12, p. 1).
- 29 Această dispoziție ar avea obiectivul de a motiva și mai mult statele membre să transpună directivele în termenele stabilite de legiuitor și de a asigura aplicarea legislației Uniunii.
- 30 Comisia consideră că articolul 260 alineatul (3) TFUE se aplică atât în cazul lipsei totale de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive, cât și în cazul comunicării parțiale a măsurilor respective.
- 31 Această instituție consideră, în plus, că, întrucât articolul 260 alineatul (3) TFUE menționează neîndeplinirea de către un stat membru a obligației de a comunica „măsurile de transpunere a unei directive”, această dispoziție nu se aplică numai în cazul lipsei notificării măsurilor naționale de transpunere a unei directive, ci are vocația de a se aplica imediat ce un stat membru nu a adoptat astfel de măsuri. O interpretare pur formală a dispoziției menționate, potrivit căreia aceasta din urmă ar urmări doar să asigure notificarea efectivă a măsurilor naționale, nu ar asigura o transpunere corespunzătoare a tuturor obligațiilor care decurg din această directivă și ar priva obligația de transpunere a directivelor în dreptul național de orice efect util.
- 32 În speță, ar fi vorba tocmai despre sancționarea neadoptării și a nepublicării, precum și, așadar, a necomunicării către Comisie, de către Regatul Belgiei, a tuturor dispozițiilor legale necesare pentru a asigura transpunerea Directivei 2014/61 în dreptul național.

- 33 Ca răspuns la argumentele invocate de Belgia pentru a contesta aplicabilitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE în speță, Comisia arată, printre altele, că, spre deosebire de articolul 260 alineatul (2) TFUE, articolul 260 alineatul (3) TFUE nu constituie o derogare de la o normă generală și, prin urmare, nu trebuie să fie interpretat în mod strict. Astfel, această dispoziție ar avea un domeniu de aplicare specific.
- 34 Din lucrările pregătitoare ale Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa ar reieși că ar trebui să se facă distincție între o transpunere completă a unei directive și o transpunere conformă a unei directive. Astfel, în lumina notei de transmitere a Prezidiului Convenției Europene din 12 mai 2003 (CONV 734/03) ar fi cert că, pentru autorii textului, controlul conformității ar trebui să vizeze numai măsurile de transpunere adoptate efectiv de statul membru, fiind de la sine înțeles că, în mod logic, un astfel de control al conformității nu ar putea să se refere la măsuri care nu au fost încă adoptate și comunicate Comisiei.
- 35 Noțiunea de „transpunere integrală”, pe de o parte, și noțiunea de „transpunere corectă”, pe de altă parte, ar trebui distinse în mod clar. Constatarea de către Comisie a existenței unor lacune în transpunerea unei directive în dreptul național nu ar însemna nicidecum că Comisia a efectuat un control privind conformitatea dispozițiilor naționale existente cu acea directivă. Acest lucru ar fi cu atât mai adevărat atunci când, precum în speță, statul membru respectiv admite el însuși că transpunerea directivei în dreptul național era încă parțială. De altfel, această diferență ar fi ilustrată perfect de consecințele care decurg din hotărârea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Astfel, în cazul în care se constată neconformitatea unei măsuri legislative naționale cu dreptul Uniunii, autoritățile naționale competente ar fi împiedicate să aplice măsura națională în discuție chiar dacă legiuitorul național nu a dedus încă consecințele din hotărârea în cauză. În schimb, interdicția de a aplica o măsură națională existentă nu poate decurge dintr-o hotărâre care identifică o lacună de transpunere, întrucât o astfel de hotărâre nu ar face decât să constate inexistența, în dreptul național, a măsurilor impuse de dreptul Uniunii.
- 36 Ținând seama de obiectivul articolului 260 alineatul (3) TFUE de a motiva și mai mult statele membre să transpună directivele în termenele stabilite și de a asigura astfel eficacitatea reală, o limitare a aplicării acestei dispoziții numai la cazurile de netranspunere totală ar implica un risc nedorit. Astfel, pentru a evita această aplicare, statele membre ar putea fi tentate să înceapă prin transpunerea dispozițiilor marginale ale unei directive, acționând astfel în contradicție cu obiectivul articolului 260 alineatul (3) TFUE. Transpunerea dispozițiilor esențiale ale directivei ar risca atunci, în lipsa amenințării cu o sancțiune financiară, să treacă pe planul doi.
- 37 Potrivit Comisiei, interpretarea articolului 260 alineatul (3) TFUE pe care aceasta o preconizează este confirmată de modul de redactare a acestei dispoziții, care se referă la neîndeplinirea de către statul membru „a obligației de a comunica măsurile de transpunere a unei directive”. Un astfel de mod de redactare nu ar conține, așadar, restricții sau condiții precum cele invocate de Regatul Belgiei.
- 38 Pe de altă parte, nu se poate susține în mod valabil că sancțiunile prevăzute de Tratatul FUE sunt contrare principiului proporționalității, în condițiile în care, în absența acestora, respectarea obligației de a transpune o directivă în dreptul național nu ar putea fi asigurată.
- 39 Regatul Belgiei susține că articolul 260 alineatul (3) TFUE nu este aplicabil, contrar interpretării susținute de Comisie și celei sugerate de avocatul general Wathelet în Concluziile prezentate în cauza Comisia/Polonia (C-320/13, nepublicate, EU:C:2014:2441), decât în ipoteza în care un stat membru nu a comunicat nicio măsură destinată să transpună o anumită directivă. Or, în speță, Regatul Belgiei ar fi efectuat, chiar conform mărturisirii Comisiei, comunicarea unor măsuri de transpunere, astfel încât ar fi exclus de la aplicarea acestei dispoziții.

- 40 În susținerea poziției sale, Regatul Belgiei arată, printre altele, că o interpretare extensivă a articolului 260 alineatul (3) TFUE, precum cea preconizată de Comisie, poate conduce la probleme de securitate juridică. Astfel, dacă această dispoziție trebuia să vizeze atât cazurile de necomunicare, cât și cazurile de netranspunere, ar putea fi dificil să se stabilească dacă ne aflăm în cadrul unei proceduri prevăzute de dispoziția menționată sau în cadrul unei proceduri prevăzute la articolul 258 TFUE. În plus, în cadrul aceleiași proceduri, s-ar putea dovedi dificil de știut ce dispoziții dintr-o directivă trebuie transpuse fără ca procedura de la articolul 260 alineatul (3) TFUE să fie deschisă și ce dispoziții netranspuse intră în domeniul de aplicare al procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE.
- 41 Pe de altă parte, interpretarea articolului 260 alineatul (3) TFUE propusă de Comisie ar fi de natură să încalce principiul proporționalității menționat la articolul 5 alineatul (4) TUE. Astfel, pe de o parte, neîndeplinirea obligațiilor privind transpunerea directivelor nu ar constitui în mod necesar încălcările cele mai dăunătoare pentru interesele publice și private protejate de normele Uniunii. Pe de altă parte, sancționarea oricărei netranspuneri ar echivala cu asimilarea, în ceea ce privește gravitatea celor două tipuri de încălcări diferite, și anume neexecutarea unei hotărâri (neîndeplinire repetată a obligațiilor) și netranspunerea unor directive (prima neîndeplinire a obligațiilor), ceea ce ar fi disproporționat.
- 42 Potrivit Regatului Belgiei, nu ar exista niciun risc de eludare a articolului 260 alineatul (3) TFUE, întrucât Comisia poate iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE sau al articolului 260 alineatul (2) TFUE.
- 43 Acest stat membru adaugă că interpretarea strictă a articolului 260 alineatul (3) TFUE care trebuie reținută s-ar întemeia pe o interpretare teleologică, bazată pe lucrările pregătitoare referitoare la această dispoziție, și ar fi confirmată de modul de redactare a acestei dispoziții, care vizează în mod expres cazurile în care statul membru respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă. Prin urmare, numai încălcarea obligației de „a comunica” măsurile de transpunere ar putea fi sancționată prin această dispoziție, iar nu încălcarea obligației de transpunere. În plus, această obligație de comunicare nu ar privi decât divulgarea anumitor măsuri de transpunere a unei directive, iar nu comunicarea tuturor măsurilor de transpunere a acestei directive, dat fiind că autorii Tratatului FUE nu au vizat „măsurile” de transpunere, ci „măsurii” de transpunere. Această interpretare ar fi de altfel confirmată de versiunile în limbile germană, engleză și neerlandeză ale articolului 260 alineatul (3) TFUE.
- 44 Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Lituania, Ungaria, Republica Austria și România, ale căror intervenții au fost admise în susținerea concluziilor Regatului Belgiei, arată de asemenea, în esență, că articolul 260 alineatul (3) TFUE nu se aplică decât atunci când un stat membru a rămas total inactiv în ceea ce privește transpunerea unei directive în dreptul național și că, prin urmare, nu a luat, în termenul stabilit, măsuri pentru a asigura transpunerea directivei respective și a le comunica Comisiei. Cu toate acestea, Republica Lituania, Republica Italiană și Ungaria admit că, atunci când este evident că actele de transpunere a unei directive nu permit atingerea obiectivelor esențiale ale acesteia sau în caz de abuz de drept, Comisia poate recurge la articolul 260 alineatul (3) TFUE. În schimb, în niciun caz domeniul de aplicare al acestei dispoziții nu ar acoperi ipoteza în care un stat membru a comunicat Comisiei măsuri de transpunere, dar aceasta din urmă îi impută o transpunere incorectă sau o transpunere parțială a directivei în cauză.
- 45 În susținerea poziției lor, statele membre care au intervenit în prezentul litigiu susțin, printre altele, că această interpretare a articolului 260 alineatul (3) TFUE decurge din modul de redactare a acestei dispoziții, se întemeiază pe geneza ei și este conformă cu obiectivul său, întrucât se consideră că respectiva dispoziție este aplicabilă numai în cazurile cele mai grave și mai vădite de încălcare a obligației de transpunere și de comunicare. În plus, aceasta ar fi confirmată de economia internă a articolului 260 TFUE și ar fi singura care nu ar pune statele membre într-o situație extrem de dificilă, dat fiind că, în conformitate cu abordarea susținută de Comisie, statele membre nu ar putea fi niciodată sigure că această instituție nu intenționează să le aplice o penalitate cu titlu cominatoriu.

46 La aceasta s-ar adăuga faptul că interpretarea expusă la punctul 44 din prezenta hotărâre permite să se asigure că domeniul de aplicare al articolului 258 TFUE este respectat pe deplin și că aceasta este singura compatibilă cu principiile securității juridice și proporționalității. Ea ar avea astfel drept consecință că, în cazul în care, în cursul procedurii din fața Curții, un stat membru a transpus o directivă și a comunicat toate măsurile de transpunere, Comisia ar trebui să renunțe la dreptul de a solicita obligarea statului membru respectiv la plata unei penalități cu titlu cominatoriu. În plus, aceasta ar determina numai un risc marginal ca statele membre să încerce să evite aplicarea acestei dispoziții prin comunicarea unor măsuri de transpunere care nu corespund realității.

– *Aprecierea Curții*

47 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 260 alineatul (3) primul paragraf TFUE prevede că, în cazul în care sesizează Curtea printr-o acțiune în temeiul articolului 258 TFUE, apreciind că statul membru 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 membru respectiv și pe care îl socotește adecvat împrejurărilor. Conform articolului 260 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE, în cazul în care constată neîndeplinirea obligațiilor, 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 intrând în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa.

48 Pentru a stabili domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE, trebuie să se stabilească în ce condiții se poate considera că un stat membru nu și-a îndeplinit „obligația de a comunica măsurile de transpunere” în sensul acestei dispoziții.

49 În această privință, dintr-o jurisprudență constantă a Curții reiese că, la interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de termenii acesteia și de obiectivele pe care le urmărește, ci și de contextul său, precum și de ansamblul dispozițiilor dreptului Uniunii. Geneza unei dispoziții a dreptului Uniunii poate de asemenea să ofere elemente importante pentru interpretarea acesteia (Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții, C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 47, precum și jurisprudența citată).

50 În ceea ce privește, mai întâi, modul de redactare a articolului 260 alineatul (3) TFUE, trebuie să se examineze întinderea neîndeplinirii „obligați[ei] de a comunica măsurile de transpunere a unei directive” care se află în centrul acestei dispoziții.

51 Curtea a statuat în mod repetat în această privință, în cadrul procedurilor referitoare la articolul 258 TFUE, că comunicarea pe care statele membre trebuie să o efectueze, în conformitate cu principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, urmărește să faciliteze îndeplinirea misiunii Comisiei care constă, printre altele, potrivit articolului 17 TUE, în a veghea la aplicarea dispozițiilor tratatului, precum și a dispozițiilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comunicarea respectivă ar trebui, prin urmare, să conțină informații suficiente de clare și de precise în ceea ce privește conținutul normelor naționale care transpun o directivă. Astfel, această comunicare, care poate fi însoțită de un tabel de corespondență, trebuie să indice fără ambiguitate care sunt actele cu putere de lege și actele administrative prin intermediul cărora statul membru consideră că a îndeplinit diferitele obligații pe care i le impune această directivă. Or, în lipsa unor astfel de informații, Comisia nu este în măsură să verifice dacă statul membru a pus în aplicare cu adevărat și în întregime directiva. Neîndeplinirea acestei obligații de către un stat membru, fie ca urmare a unei lipse totale a informării, fie ca urmare a unei informări insuficient de clare și de precise, poate justifica în sine inițierea procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE, având ca obiect constatarea acestei neîndepliniri a obligațiilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2005, Comisia/Italia, C-456/03, EU:C:2005:388, punctul 27, și Hotărârea din 27 octombrie 2011, Comisia/Polonia, C-311/10, nepublicată, EU:C:2011:702, punctele 30-32).

- 52 În ceea ce privește, în continuare, finalitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE, trebuie amintit că această dispoziție corespunde, în mare măsură, proiectului articolului 228 alineatul (3) din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, astfel cum figurează la pagina 15 din nota de transmitere a Prezidiului Convenției din 12 mai 2003 (CONV 734/03), proiect al cărui termeni concordă ei înșiși cu textul propus de Cercul de discuții cu privire la Curtea de Justiție în raportul său final din 25 martie 2003 (CONV 636/03, paginile 10 și 11). Din acest raport final reiese că obiectivul urmărit prin introducerea mecanismului prevăzut la articolul 260 alineatul (3) TFUE nu este doar de a încuraja statele membre să pună capăt, în cel mai scurt timp, unei neîndepliniri a obligațiilor care, în lipsa unei asemenea măsuri, ar avea tendința să persiste, ci și de a facilita și a accelera procedura pentru impunerea de sancțiuni financiare pentru neîndeplinirea obligației de comunicare a măsurilor naționale de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu procedura legislativă, cu precizarea că, înainte de introducerea unui astfel de mecanism, aplicarea unei sancțiuni financiare statelor membre pentru că nu s-au conformat în timp util unei hotărâri anterioare a Curții și că nu și-au respectat obligația de transpunere putea interveni numai la mai mulți ani după această din urmă hotărâre.
- 53 Or, acest obiectiv ar fi compromis dacă, astfel cum susțin Regatul Belgiei și celelalte state membre care au intervenit în prezenta procedură, Comisia era în măsură să solicite aplicarea în sarcina unui stat membru a unei sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE numai în cazul în care statul membru respectiv s-a abținut să îi comunice orice măsură de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă.
- 54 Astfel, o asemenea interpretare ar implica riscul ca un stat membru să comunice Comisiei fie măsuri care asigură transpunerea unui număr nesemnificativ de dispoziții ale directivei în cauză, fie măsuri care în mod evident nu au ca obiectiv să asigure transpunerea acestei directive și ar permite astfel statelor membre să împiedice Comisia să aplice articolul 260 alineatul (3) TFUE.
- 55 Totuși, nu poate fi reținută interpretarea potrivit căreia numai statele membre care au transpus corect, din punctul de vedere al Comisiei, dispozițiile unei directive și informează în această privință instituția respectivă pot fi considerate că îndeplinesc obligația de comunicare prevăzută la articolul 260 alineatul (3) TFUE.
- 56 Astfel, această interpretare ar fi incompatibilă cu geneza articolului 260 alineatul (3) TFUE. Din raportul final menționat la punctul 52 din prezenta hotărâre reiese astfel că membrii Cercului de discuții cu privire la Curtea de Justiție au făcut distincție între cazurile de necomunicare și de netranspunere și cazurile de transpunere incorectă și au apreciat că dispoziția propusă nu trebuia să se aplice celor din urmă, o sancțiune pecuniară neputând fi aplicată în acest din urmă caz decât la finalul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE.
- 57 Această interpretare nu ar fi conciliabilă nici cu contextul în care se înscrie articolul 260 alineatul (3) TFUE, sub incidența căruia intră procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 258 TFUE. În această privință, trebuie subliniat că procedura prevăzută la această din urmă dispoziție dă statelor membre posibilitatea să conteste poziția adoptată de Comisie într-un anumit caz, în ceea ce privește măsurile care asigură o transpunere corectă a directivei, fără a fi însă expuse de la bun început riscului de a li se aplica o sancțiune pecuniară, o astfel de sancțiune neputând fi astfel impusă, potrivit articolului 260 alineatul (2) TFUE, decât dacă statul membru în cauză nu a luat măsurile pe care le impune executarea unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.
- 58 În aceste condiții, trebuie să se rețină o interpretare a articolului 260 alineatul (3) TFUE, care permite, pe de o parte, atât garantarea prerogativelor deținute de Comisie în scopul de a asigura aplicarea efectivă a dreptului Uniunii și protecția drepturilor la apărare, cât și a poziției procedurale de care beneficiază statele membre în temeiul aplicării coroborate a articolului 258 TFUE și a articolului 260 alineatul (2) TFUE și, pe de altă parte, pune Curtea în poziția de a-și putea exercita funcția

jurisdicțională care constă în a aprecia, în cadrul unei singure proceduri, dacă statul membru în cauză și-a îndeplinit obligațiile în materie de comunicare și, dacă este cazul, în a evalua gravitatea încălcării astfel constatate și a impune sancțiunea pecuniară pe care o consideră cea mai adaptată la împrejurările speței.

- 59 Având în vedere toate aceste elemente, termenii „obligația de a comunica măsurile de transpunere”, care figurează la articolul 260 alineatul (3) TFUE, trebuie interpretați în sensul că se referă la obligația statelor membre de a transmite informații suficient de clare și de precise în ceea ce privește măsurile de transpunere a unei directive. Pentru a îndeplini obligația de securitate juridică și pentru a asigura transpunerea integrală a dispozițiilor acestei directive pe întreg teritoriul în cauză, statele membre au obligația să indice, pentru fiecare dispoziție din directiva menționată, dispoziția sau dispozițiile naționale care asigură transpunerea sa. Odată ce a intervenit această comunicare, însoțită, dacă este cazul, de prezentarea unui tabel de corespondență, revine Comisiei sarcina de a stabili, cu scopul de a solicita aplicarea în privința statului membru în cauză a unei sancțiuni pecuniare prevăzute la această dispoziție, că anumite măsuri de transpunere lipsesc în mod evident sau nu acoperă întregul teritoriu al statului membru în cauză, înțelegându-se că nu este de competența Curții, în cadrul procedurii jurisdicționale inițiate în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, să examineze dacă măsurile naționale comunicate Comisiei asigură o transpunere corectă a dispozițiilor directivei în cauză.

Cu privire la existența neîndeplinirii obligațiilor la data examinării faptelor

- 60 Potrivit jurisprudenței Curții, aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu nu se justifică în principiu decât în măsura în care persistă neîndeplinirea obligațiilor pe care această penalitate cu titlu cominatoriu urmărește să o sancționeze până la examinarea faptelor de către Curte (a se vedea în acest sens 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 7 septembrie 2016, Comisia/Grecia, C-584/14, EU:C:2016:636, punctul 70).
- 61 Această jurisprudență, referitoare la articolul 260 alineatul (2) TFUE, trebuie aplicată prin analogie cu articolul 260 alineatul (3) TFUE, întrucât penalitățile cu titlu cominatoriu în temeiul acestor două dispoziții urmăresc același obiectiv, și anume ca un stat membru să pună capăt, cât mai repede posibil, unei încălcări care, în lipsa unei astfel de măsuri, ar avea tendința de a persista (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța, C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 81).
- 62 Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă neîndeplinirea obligațiilor imputată Regatului Belgiei în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE de către Comisie, și anume neadoptarea măsurilor necesare pentru a se conforma Directivei 2014/61 și, *a fortiori*, necomunicarea către acest stat membru a măsurilor de transpunere aferente, astfel cum s-a constatat la punctul 27 din prezenta hotărâre, a durat până la examinarea faptelor de către Curte.
- 63 Astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 12 și 13 din prezenta hotărâre, Comisia a adaptat, în cursul procedurii, cuantumul penalității cu titlu cominatoriu la care solicita obligarea Regatului Belgiei pentru a ține seama de împrejurarea că neîndeplinirea obligațiilor imputată acestui stat membru este limitată în prezent la netranspunerea, în ceea ce privește numai Regiunea Bruxelles-Capitală, a articolului 2 punctele 7-9 și 11, a articolului 4 alineatul (5), precum și a articolului 8 din Directiva 2014/61, precum și la necomunicarea măsurilor menite să transpună aceste dispoziții în regiunea respectivă.
- 64 În ceea ce privește, în primul rând, articolul 2 punctele 7-9 și 11 din directiva menționată, trebuie să se arate că aceste dispoziții conțin definițiile noțiunilor de „infrastructură fizică interioară”, de „infrastructură fizică interioară pregătită pentru rețele de mare viteză”, de „lucrări majore de renovare” și de „punct de acces” și că reiese din tabelul de corespondență anexat la memoriul în apărare al Regatului Belgiei, în etapa depunerii memoriului menționat, că transpunerea acestor definiții nu făcuse obiectul, pentru Regiunea Bruxelles-Capitală, unui „proiect de Decret de modificare a Regulamentului

regional de urbanism”. În lipsa oricărei comunicări ulterioare din partea acestui stat membru cu privire la adoptarea și la intrarea în vigoare a decretului, este necesar să se concluzioneze că acest stat membru nu a adoptat măsurile necesare pentru a asigura transpunerea, în Regiunea Bruxelles-Capitală, a articolului 2 punctele 7-9 și 11 din directiva menționată.

- 65 În ceea ce privește, în al doilea rând, articolul 4 alineatul (5) din Directiva 2014/61, care prevede că, în baza solicitării scrise formulate în mod specific de o întreprindere care furnizează sau este autorizată să furnizeze rețele publice de comunicații, statele membre impun operatorilor de rețea să îndeplinească solicitările rezonabile de inspecție la fața locului ale unor elemente specifice ale propriilor infrastructuri fizice, trebuie să se constate că tabelul de corespondență anexat la memoriul în apărare al Regatului Belgiei nu conține nicio indicație privind o măsură de transpunere adoptată deja în Regiunea Bruxelles-Capitală. Întrucât Regatul Belgiei nu a furnizat, în urma depunerii memoriului în apărare, niciun element suplimentar în raport cu dispoziția menționată, este necesar să se concluzioneze că articolul 4 alineatul (5) din Directiva 2014/61 nu a făcut încă obiectul unei transpuneri în Regiunea Bruxelles-Capitală.
- 66 În ceea ce privește, în al treilea rând, articolul 8 din Directiva 2014/61, ale cărui dispoziții, în măsura în care sunt facultative, nu necesită, potrivit Regatului Belgiei, o transpunere în dreptul intern, din tabelul de corespondență menționat la punctul anterior reiese că dispozițiile acestui articol, cu privire la care nu se contestă că transpunerea nu era obligatorie în orice caz, nu au fost încă transpuse în Regiunea Bruxelles-Capitală. Deși acest tabel de corespondență menționează un „proiect de Decret de modificare a Regulamentului regional de urbanism”, Regatul Belgiei nu a furnizat ulterior informații cu privire la adoptarea și la intrarea în vigoare a decretului preconizat. Prin urmare, se poate concluziona că Regatul Belgiei nu a adoptat încă măsurile necesare pentru a asigura transpunerea, în Regiunea Bruxelles-Capitală, a articolului 8 din Directiva 2014/61.
- 67 În sfârșit, după cum s-a amintit la punctul 22 din prezenta hotărâre, în ședința de audiere a pledoariilor, Regatul Belgiei nu a contestat motivele invocate de Comisie și a recunoscut că trebuiau adoptate măsuri pentru a asigura transpunerea completă a Directivei 2014/61 în dreptul belgian și că aceste măsuri urmau să fie comunicate în cel mai scurt timp posibil.
- 68 Având în vedere aceste considerații, trebuie să se concluzioneze că, prin neadoptarea încă, la data examinării faptelor de către Curte, a măsurilor necesare pentru a transpune în dreptul său intern, în ceea ce privește Regiunea Bruxelles-Capitală, a articolului 2 punctele 7-9 și 11, a articolului 4 alineatul (5) și a articolului 8 din Directiva 2014/61 și, *a fortiori*, prin necomunicarea unor astfel de măsuri de transpunere Comisiei, Regatul Belgiei a persistat parțial în neîndeplinirea obligațiilor. Rezultă că articolul 260 alineatul (3) TFUE este aplicabil în speță.

Cu privire la aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu în speță

– Argumentele părților

- 69 În ceea ce privește cuantumul sancțiunii pecuniare, Comisia consideră, în conformitate cu poziția reflectată la punctul 23 din comunicarea menționată la punctul 28 din prezenta hotărâre, că modalitățile de calcul al penalităților cu titlu cominatoriu prevăzute la articolul 260 alineatul (3) TFUE trebuie să fie aceleași cu cele aplicate în cadrul procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE.
- 70 În speță, Comisia a propus, în ședință, să se rețină un coeficient de gravitate de 1 pe o scară de la 1 la 20. În ceea ce privește durata încălcării, Comisia a considerat că un coeficient de 1,8 pe o scară de la 1 la 3 ar fi adecvat. În această privință, Comisia precizează că, contrar celor susținute de Regatul Belgiei, chiar din modul de redactare a articolului 13 primul paragraf din Directiva 2014/61 rezultă că statele membre trebuiau să adopte și să publice actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma acestei directive până la data de 1 ianuarie 2016 și să informeze Comisia în

această privință. Prin urmare, începând de la această dată, se putea considera că un stat membru nu și-a îndeplinit obligația de comunicare a măsurilor de transpunere, iar nu începând cu 1 iulie 2016, care corespunde punctului de plecare al aplicării dispozițiilor naționale adoptate.

- 71 Aplicând acestor coeficienți factorul „n” în ceea ce privește Regatul Belgiei, și anume 4,96, și un quantum de bază uniform de 680 de euro, Comisia solicită aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu în quantum de 6 071,04 euro pe zi de întârziere în transpunerea Directivei 2014/61, începând de la data pronunțării hotărârii care va interveni.
- 72 Regatul Belgiei solicită, în ipoteza în care o penalitate cu titlu cominatoriu ar trebui să îi fie aplicată, ca quantumul acesteia să fie mai mic decât cel solicitat de Comisie. În această privință, statul membru menționat contestă valoarea coeficientului de gravitate și al celui de durată a încălcării, pe motiv că acestea nu sunt proporționale cu neîndeplinirea obligațiilor eventual constatată.
- 73 În ceea ce privește în special coeficientul de gravitate, Regatul Belgiei arată, printre altele, că consecințele netranspunerii complete a Directivei 2014/61 și economiile care ar putea fi realizate în caz de transpunere completă nu au fost analizate în mod concret. În această privință, ar exista deja în ordinea juridică belgiană numeroase dispoziții normative care permit sau chiar impun coordonarea lucrărilor de construcții civile, precum și schimbul și accesul la informațiile privind infrastructurile fizice existente și lucrările de construcții civile planificate și procedurile de acordare a autorizațiilor necesare, astfel încât obiectivele directivei menționate ar fi atinse în mare măsură în ordinea juridică belgiană. Astfel, neîndeplinirea obligației de transpunere nu ar avea decât efecte limitate asupra intereselor de ordin general sau particular, criteriile luate în considerare de Comisie și de Curte pentru evaluarea gravității unei încălcări. În orice caz, ar trebui să se țină seama de progresele realizate la nivelul transpunerii Directivei 2014/61 în dreptul belgian de la introducerea prezentei acțiuni.
- 74 În ceea ce privește coeficientul de durată a încălcării, Regatul Belgiei arată că, deși este adevărat că, în conformitate cu articolul 13 din Directiva 2014/61, statele membre trebuiau să adopte și să publice dispozițiile de transpunere a acesteia până la 1 ianuarie 2016, din același articol 13 reiese de asemenea că este de competența statelor membre să pună în aplicare aceste dispoziții abia începând cu 1 iulie 2016. Prin urmare, această din urmă dată ar trebui luată ca punct de plecare pentru a aprecia durata încălcării și pentru a reduce coeficientul de durată a încălcării în discuție la 1,3.
- 75 În ceea ce privește modalitățile de plată a penalităților cu titlu cominatoriu, Regatul Belgiei solicită ca verificarea transpunerii Directivei 2014/61 și a respectării hotărârii Curții să intervină pe o bază semestrială după pronunțarea acestei hotărâri și ca, în consecință, plata penalității cu titlu cominatoriu să se facă de asemenea pe o bază semestrială mai degrabă decât zilnică. O asemenea soluție ar permite să se ia în considerare și să se încurajeze continuarea transpunerii acestei directive, precum și, dacă este cazul, atenuarea impactului penalității cu titlu cominatoriu asupra finanțelor publice.
- 76 Pe de altă parte, având în vedere complexitatea transpunerii Directivei 2014/61 în dreptul belgian, care ține de pluralitatea autorităților competente în domeniu, Regatul Belgiei solicită Curții să îi acorde un termen de șase luni de la data hotărârii care urmează să intervină pentru a-i permite să își îndeplinească obligațiile care decurg din directiva menționată.
- 77 Statele membre care au intervenit în susținerea Regatului Belgiei afirmă în esență că Comisia ar trebui să stabilească în mod clar nivelul de gravitate a încălcării, astfel încât să fie garantată proporționalitatea sancțiunii. În speță, gradul de gravitate reținut de Comisie ar fi mult prea ridicat. Ar trebui, în special, să se asigure ca quantumul penalității cu titlu cominatoriu să fie diminuat odată cu punerea în aplicare progresivă a hotărârii care urmează să fie pronunțată. Pe de altă parte, din modul de redactare a articolului 260 alineatul (3) TFUE, precum și din interpretarea sistematică a articolului 260 alineatele (2) și (3) TFUE ar reieși că legiuitorul Uniunii a intenționat să prevadă un termen rezonabil între pronunțarea hotărârii prin care se aplică o sancțiune financiară și data la care intră în vigoare obligația de plată a acesteia.

– *Aprecierea Curții*

- 78 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată și de nivelul de persuasiune și de disuasiune care se dovedește necesar, competența să adopte sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [a se vedea prin analogie cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Italia, C-196/13, EU:C:2014:2407, punctul 86 și jurisprudența citată].
- 79 Astfel cum s-a amintit la punctele 60 și 61 din prezenta hotărâre, impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu nu se justifică, în principiu, decât în măsura în care neîndeplinirea obligațiilor durează până la examinarea faptelor de către Curte.
- 80 În speță, astfel cum s-a constatat la punctul 68 din prezenta hotărâre, la data examinării faptelor, măsurile necesare pentru a asigura transpunerea Directivei 2014/61 în dreptul belgian nu fuseseră încă adoptate integral și nici comunicate Comisiei.
- 81 În aceste condiții, Curtea consideră că obligarea Regatului Belgiei la plata unei penalități cu titlu cominatoriu, solicitată în speță de Comisie, constituie un mijloc financiar adecvat pentru a asigura respectarea de către acest stat membru a obligațiilor care îi revin în temeiul directivei menționate și al tratatelor.
- 82 În schimb, având în vedere că, după cum recunoaște Comisia, măsurile notificate de Regatul Belgiei arată o evoluție către o transpunere completă a Directivei 2014/61 în dreptul belgian de la introducerea acțiunii, nu este exclus ca, la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, transpunerea directivei menționate să fie pe deplin încheiată. Astfel, penalitatea cu titlu cominatoriu trebuie impusă numai în măsura în care neîndeplinirea obligațiilor ar persista la data pronunțării acestei hotărâri.
- 83 Trebuie amintit că revine Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere în materie, sarcina de a stabili penalitățile cu titlu cominatoriu astfel încât să fie, pe de o parte, adaptate împrejurărilor și, pe de altă parte, proporționale cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză (a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia, C-387/97, EU:C:2000:356, punctul 90, și Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Comisia/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punctul 118) și, pe de altă parte, să nu depășească, în conformitate cu articolul 260 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE, cuantumul indicat de Comisie.
- 84 În cadrul aprecierii pe care trebuie să o efectueze Curtea pentru stabilirea cuantumului penalității cu titlu cominatoriu, criteriile care trebuie luate în considerare pentru a asigura natura coercitivă a acestora în vederea aplicării uniforme și efective a dreptului Uniunii sunt, în principiu, durata încălcării, gradul de gravitate a acesteia și capacitatea de plată a statului membru în cauză. Atunci când aplică aceste criterii, Curtea trebuie să țină seama în special de consecințele neexecutării obligațiilor asupra intereselor publice și private în cauză, precum și de existența urgenței ca statul membru vizat să se conformeze obligațiilor sale [a se vedea prin analogie cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Comisia/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punctul 120 și jurisprudența citată].
- 85 În ceea ce privește gravitatea încălcării, este necesar să se constate că obligația de a adopta măsuri naționale pentru a asigura transpunerea completă a unei directive, precum și cerința de a comunica Comisiei aceste măsuri constituie obligații esențiale ale statelor membre pentru a asigura deplina eficacitate a dreptului Uniunii și că nerespectarea obligațiilor respective trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de o gravitate certă.

- 86 Deși este adevărat că Regatul Belgiei a făcut, de la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, progrese în transpunerea Directivei 2014/61 și în comunicarea către Comisie a măsurilor naționale de transpunere a acesteia, nu este mai puțin adevărat că, la data examinării faptelor de către Curte, anumite dispoziții ale acestei directive nu fuseseră încă transpuse în dreptul național pentru o parte din teritoriul Regatului Belgiei.
- 87 În ceea ce privește durata încălcării, aceasta trebuie evaluată ținând seama de momentul în care Curtea apreciază faptele, iar nu de cel în care aceasta din urmă este sesizată de Comisie [a se vedea prin analogie cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Comisia/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punctul 130 și jurisprudența citată].
- 88 În speță, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 68 din prezenta hotărâre, neîndeplinirea obligațiilor imputată nu încetase încă la data examinării faptelor de către Curte. Prin urmare, trebuie să se considere că această neîndeplinire a obligațiilor persistă după expirarea termenului stabilit în avizul motivat, astfel cum a fost prelungit de Comisie până la 28 februarie 2017. Or, această durată a încălcării, de aproape doi ani și jumătate, este considerabilă având în vedere că, în temeiul articolului 13 din Directiva 2014/61, statele membre aveau obligația de a transpune dispozițiile acestei directive până la 1 ianuarie 2016.
- 89 Având în vedere cele de mai sus și puterea de apreciere recunoscută Comisiei de articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că aceasta nu poate, în ceea ce privește penalitatea cu titlu cominatoriu pe care o aplică, să depășească cuantumul indicat de Comisie, Curtea consideră că impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 5 000 de euro pe zi este adecvată pentru a garanta respectarea de către Regatul Belgiei a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 13 din Directiva 2014/61.
- 90 În ceea ce privește argumentația Regatului Belgiei privind degresivitatea penalității cu titlu cominatoriu, ea nu poate fi reținută. Trebuie să se constate astfel că obiectivul penalității cu titlu cominatoriu solicitate este de a pune capăt neîndeplinirii obligațiilor care constă, pentru Regatul Belgiei, în transpunerea numai în parte a Directivei 2014/61 și în necomunicarea tuturor măsurilor necesare pentru a asigura această transpunere în dreptul belgian. Or, a prevedea degresivitatea acestei penalități cu titlu cominatoriu în funcție de adoptarea și de comunicarea graduală a măsurilor de transpunere ar fi de natură să compromită eficacitatea acesteia.
- 91 În ceea ce privește modalitățile de plată a penalităților cu titlu cominatoriu, revine Curții, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, sarcina de a stabili data la care obligația de plată produce efecte.
- 92 În speță, Curtea consideră oportun, în exercitarea puterii sale de apreciere, ca punctul de plecare al penalității cu titlu cominatoriu să fie reprezentat de data pronunțării prezentei hotărâri, sub singura rezervă exprimată la punctul 82 din aceasta. Pe de altă parte, din moment ce constatarea încetării neîndeplinirii obligațiilor nu necesită, din partea Comisiei, o evaluare factuală complexă, nu este necesar să se prevadă o plată a penalității cu titlu cominatoriu pe o bază semestrială.
- 93 Având în vedere cele de mai sus, se impune, prin urmare, obligarea Regatului Belgiei la plata către Comisie, începând de la data pronunțării prezentei hotărâri și până când acest stat membru va fi pus capăt neîndeplinirii obligațiilor constatate, a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice de 5 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 94 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Belgiei la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată.
- 95 Conform articolului 140 alineatul (1) din acest regulament, potrivit căruia statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Lituania, Ungaria, Republica Austria și România suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) **Prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 30 septembrie 2016, astfel cum a fost prelungit de Comisia Europeană, a actelor cu putere de lege și a 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 și, *a fortiori*, prin necomunicarea către Comisie a unor astfel de măsuri de transpunere, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 din această directivă.**
- 2) **Prin neadoptarea încă, la data examinării faptelor de către Curte, a măsurilor necesare pentru a transpune în dreptul său intern, în ceea ce privește Regiunea Bruxelles–Capitală, articolul 2 punctele 7-9 și 11, articolul 4 alineatul (5), precum și articolul 8 din Directiva 2014/61 și, *a fortiori*, prin necomunicarea către Comisia Europeană a unor astfel de măsuri de transpunere, Regatul Belgiei a persistat parțial în neîndeplinirea obligațiilor.**
- 3) **În cazul în care neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 2 ar persista încă la data pronunțării prezentei hotărâri, obligă Regatul Belgiei la plata către Comisia Europeană, de la această dată și până la încetarea acestei neîndepliniri a obligațiilor, a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice de 5 000 de euro.**
- 4) **Obligă Regatul Belgiei la plata cheltuielilor de judecată.**
- 5) **Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Lituania, Ungaria, Republica Austria și România suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături