



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

16 iulie 2020*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului – Directiva (UE) 2015/849 – Lipsa transpunerii și/sau a comunicării măsurilor de transpunere – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei sume forfetare”

În cauza C-549/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 27 august 2018,

Comisia Europeană, reprezentată de T. Scharf, L. Flynn, G. von Rintelen, L. Nicolae și L. Radu Bouyon, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

României, reprezentată inițial de C.-R. Canțar, E. Gane, L. Lițu și R. I. Hațieganu, ulterior de ultimele trei, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de:

Regatul Belgiei, reprezentat de C. Pochet, P. Cottin și J.-C. Halleux, în calitate de agenți,

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

Republica Franceză, reprezentată de A.-L. Desjonquères, B. Fodda și J.-L. Carré, în calitate de agenți,

Republica Polonă, reprezentată de B. Majczyna, în calitate de agent,

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnul A. Arabadjiev, doamna A. Prechal, domnul M. Vilaras, doamna L. S. Rossi și domnul I. Jarukaitis, președinți de cameră, și domnii M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (raportor), A. Kumin, N. Jääskinen și N. Wahl, judecători,

* Limba de procedură: româna.

avocat general: domnul E. Tanchev,

grefier: domnul M. Longar, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 decembrie 2019,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 martie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

- să constate că, întrucât nu a adoptat, până la 26 iunie 2017, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO 2015, L 141, p. 73) sau, în orice caz, întrucât nu a comunicat aceste dispoziții Comisiei, România nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 67 din Directiva 2015/849;
- să oblige acest stat membru, în conformitate cu prevederile articolului 260 alineatul (3) TFUE, la plata unor penalități cu titlu cominatoriu de 21 974,40 euro pe zi de întârziere începând de la data pronunțării prezentei hotărâri, pentru neîndeplinirea obligației de a comunica măsurile de transpunere a acestei directive;
- să oblige statul membru menționat, în conformitate cu dispozițiile articolului 260 alineatul (3) TFUE, la plata unei sume forfetare, pe baza unui quantum zilnic de 6 016,80 euro înmulțit cu numărul de zile scurse între ziua următoare expirării termenului de transpunere stabilit în directiva menționată și ziua regularizării încălcării de către același stat membru sau, în lipsa regularizării, ziua pronunțării prezentei hotărâri, sub rezerva depășirii sumei forfetare minime de 1 887 000 de euro, și
- să oblige România la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

2 Potrivit articolului 1 alineatele (1) și (2) din Directiva (UE) 2015/849:

„(1) Prezenta directivă urmărește să prevină utilizarea sistemului financiar al Uniunii în scopul spălării banilor și finanțării terorismului.

(2) Statele membre asigură că spălarea banilor și finanțarea terorismului sunt interzise.”

3 Articolul 67 din această directivă prevede:

„(1) Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 26 iunie 2017. Statele membre comunică de îndată Comisiei textele acestor dispoziții.

Atunci când statele membre adoptă aceste dispoziții, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

(2) Statele membre comunică Comisiei textul principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.”

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

- 4 Întrucât nu a primit din partea României nicio informație referitoare la adoptarea și publicarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2015/849 la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 67 din această directivă, respectiv 26 iunie 2017, Comisia a adresat acestui stat membru, la 19 iulie 2017, o scrisoare de punere în întârziere.
- 5 Din răspunsul României din data de 19 septembrie 2017 a reieșit că, la acea dată, măsurile de transpunere a directivei respective erau abia în curs de pregătire. Prin urmare, Comisia a adresat, la 8 decembrie 2017, un aviz motivat statului membru menționat, prin care îl invita să ia măsurile necesare pentru a se conforma cerințelor Directivei 2015/849 în termen de două luni de la primirea avizului respectiv.
- 6 Întrucât cererile sale de prelungire a termenului de răspuns la avizul motivat din 8 decembrie 2017 au fost respinse, România a răspuns la acest aviz prin scrisoarea din 8 februarie 2018, informând Comisia că proiectul de lege care conținea măsurile de transpunere a Directivei 2015/849 va fi adoptat de Parlament în luna mai a anului 2018.
- 7 Considerând că România nu a adoptat măsurile naționale de transpunere a directivei menționate și nici nu a comunicat aceste măsuri, Comisia a introdus prezenta acțiune, solicitând Curții să constate neîndeplinirea obligațiilor reproșată și să aplice acestui stat membru plata nu doar a unei sume forfetare, ci și a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice.
- 8 Prin scrisoarea din 28 august 2019, Comisia a informat Curtea că se desista în parte de acțiunea sa în măsura în care nu mai solicita aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice, această cerere rămânând fără obiect ca urmare a transpunerii complete a Directivei 2015/849 în dreptul român, cu efect de la 21 iulie 2019. În același timp, Comisia a precizat că quantumul sumei forfetare la plata căreia solicita obligarea în speță se ridica la 4 536 667,20 euro și acoperea perioada cuprinsă între 27 iunie 2017 și 20 iulie 2019, respectiv 754 de zile la nivelul a 6 016,80 euro pe zi.
- 9 Prin Deciziile președintelui Curții din 5, 31 și 27 decembrie 2018, au fost admise cererile de intervenție în susținerea României formulate de Regatul Belgiei, Republica Estonia și Republica Franceză, precum și de Republica Polonă.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE

Argumentația părților

- 10 Potrivit Comisiei, prin neadoptarea, până la 26 iunie 2017, a tuturor actelor cu putere de lege și actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2015/17 sau, în orice caz, prin necomunicarea către Comisie a actelor menționate, România nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 67 din această directivă.

- 11 Comisia amintește printre altele că dispozițiile unei directive trebuie puse în aplicare cu o forță obligatorie incontestabilă, cu specificitatea, precizia și 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 directivei în discuție poate fi efectuată în termenul stabilit.
- 12 În speță, Comisia arată, mai întâi, în ceea ce privește măsurile naționale notificate după depunerea cererii introductive, în luna octombrie a anului 2018, și care ar trebui, potrivit României, să fie considerate o transpunere parțială a Directivei 2015/849, că acest stat membru nu a furnizat niciun tabel de corespondență care să demonstreze relevanța măsurilor notificate și care să explice legătura dintre dispozițiile acestei directive și măsurile respective. Or, statele membre ar avea obligația de a transmite un asemenea document explicativ.
- 13 În continuare, conform jurisprudenței Curții, dacă, la fel ca Directiva 2015/849 la articolul 67 din aceasta, o directivă prevede în mod expres că dispozițiile de transpunere a sa trebuie să cuprindă o trimitere la aceasta sau să fie însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, ar fi în orice caz necesar să se adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în discuție (Hotărârea din 11 iunie 2015, Comisia/Polonia, C-29/14, EU:C:2015:379, punctul 49 și jurisprudența citată). Or, în speță, niciuna dintre cele 40 de măsuri notificate de România în luna octombrie a anului 2018 nu ar face referire la Directiva 2015/849. De altfel, 37 dintre aceste măsuri ar fi fost adoptate chiar înainte de adoptarea directivei respective.
- 14 În sfârșit, nu se poate susține, astfel cum procedează România, că transpunerea Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului (JO 2005, L 309, p. 15, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 214) și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei din 1 august 2006 privind măsurile de punere în aplicare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește definiția persoanelor expuse politic și criteriile tehnice de aplicare a procedurilor simplificate de precauție privind clientela, precum și de exonerare pe motivul unei activități financiare desfășurate în mod ocazional sau la scară foarte limitată (JO 2006, L 214, p. 29, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 241) ar fi suficientă pentru a asigura transpunerea Directivei 2015/849, din moment ce aceasta din urmă introduce numeroase elemente noi care se disting în mod semnificativ de cele prevăzute de primele două directive. Din moment ce măsurile notificate de România în luna octombrie a anului 2018 nu transpun Directiva 2015/849, ci Directivele 2005/60 și 2006/70, acestea nu pot fi luate în considerare în cadrul prezentei proceduri. Prin urmare, susținerile României privind transpunerea parțială a Directivei 2015/849 ar fi lipsite de fundament.
- 15 România consideră că acțiunea Comisiei trebuie respinsă în parte, invocând transpunerea parțială a Directivei 2015/849 asigurată de legislația națională în vigoare înainte de expirarea termenului prevăzut la articolul 67 din această directivă. Statul membru menționat subliniază că, de la începutul procedurii precontencioase, a depus eforturi susținute pentru a ajunge la o soluționare a prezentei cauze și a dialogat activ cu Comisia în legătură cu adoptarea măsurilor necesare pentru a asigura transpunerea completă a Directivei 2015/849, care au intrat în cele din urmă în vigoare la 21 iulie 2019.
- 16 România precizează că, în cadrul cooperării sale cu Comisia, a notificat acestei instituții, în luna octombrie a anului 2018, 40 de măsuri naționale ca măsuri de transpunere a Directivei 2015/849 care existau deja în ordinea juridică națională. Din moment ce aceste 40 de măsuri au asigurat transpunerea integrală a Directivelor 2005/60 și 2006/70, care au fost, în mare măsură, încorporate în Directiva 2015/849, care le-a abrogat, ele ar trebui considerate o transpunere parțială a acestei din urmă directive. Ar reveni Curții sarcina de a ține seama de aceste elemente, precum și de particularitățile speței și de comportamentul României.

- 17 Împrejurarea că cele 40 de măsuri în discuție au fost notificate Comisiei numai după introducerea cererii introductive, iar nu în cursul procedurii precontencioase nu ar avea nicio incidență asupra faptului că această instituție avea cunoștință de existența măsurilor respective chiar înainte ca termenul de transpunere prevăzut la articolul 67 din Directiva 2015/849 să înceapă să curgă, întrucât măsurile menționate fuseseră notificate ca acte de transpunere a Directivelor 2005/60 și 2006/70. De altfel, tabelul de corespondență anexat la memoriul în apărare ar indica cu claritate și concizie dispozițiile Directivei 2015/849 considerate transpuse, precum și dispozițiile corespunzătoare din legislația națională în vigoare. Faptul că aceleași măsuri nu conțin trimiteri la această directivă nu le împiedică să fie măsuri de transpunere, întrucât ele permit atingerea obiectivelor urmărite prin directiva menționată.
- 18 Întrucât obiectul prezentei acțiuni este lipsa totală de transpunere a Directivei 2015/849 în dreptul român, argumentul Comisiei potrivit căruia măsurile indicate în tabelul de corespondență nu pot, având în vedere modificările introduse prin Directiva 2015/849, să constituie o transpunere a acesteia ar trebui să facă obiectul unei alte acțiuni.

Aprecierea Curții

- 19 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, modificările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte (Hotărârea din 30 ianuarie 2002, Comisia/Grecia, C-103/00, EU:C:2002:60, punctul 23, Hotărârea din 18 octombrie 2018, Comisia/România, C-301/17, nepublicată, EU:C:2010:846, punctul 42, și Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2010:573, punctul 23).
- 20 Pe de altă parte, Curtea a statuat în mod repetat că, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare cuprind o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 1997, Comisia/Germania, C-137/96, EU:C:1997:566, punctul 8, Hotărârea din 18 decembrie 1997, Comisia/Spania, C-360/95, EU:C:1997:624, punctul 13, și Hotărârea din 11 iunie 2015, Comisia/Polonia, C-29/14, EU:C:2015:379, punctul 49).
- 21 În speță, Comisia a transmis un aviz motivat României la 8 decembrie 2017, astfel încât termenul de două luni care era stabilit în acesta expira la 8 februarie 2018. Prin urmare, existența sau inexistența pretensei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în raport cu stadiul legislației interne în vigoare la acea dată (a se vedea prin analogie Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 24 și jurisprudența citată).
- 22 În această privință, pe de o parte, nu se contestă că cele 40 de măsuri naționale, despre care România afirmă că asigură o transpunere parțială a Directivei 2015/849, au fost notificate ca măsuri de transpunere a acestei directive după expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 8 decembrie 2017, și anume în cursul lunii octombrie a anului 2018.
- 23 Pe de altă parte și în orice caz, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 35 din concluziile sale, este cert că, contrar celor prevăzute la articolul 67 din Directiva 2015/849, aceste 40 de măsuri nu conțin nicio trimitere la directiva respectivă.
- 24 Rezultă că nu se poate considera că măsurile în cauză constituie un act pozitiv de transpunere în sensul jurisprudenței menționate la punctul 20 din prezenta hotărâre.

- 25 Așadar, trebuie să se concluzioneze că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 8 decembrie 2017, România nici nu adoptase măsurile necesare pentru a asigura transpunerea Directivei 2015/849, nici nu comunicase, prin urmare, Comisiei aceste măsuri.
- 26 În consecință, trebuie să se constate că, întrucât nu a adoptat, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 8 decembrie 2017, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2015/849 și, prin urmare, întrucât nu a comunicat aceste dispoziții Comisiei, România nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 67 din directiva menționată.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

Cu privire la aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE

– Argumentația părților

- 27 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 intitulată „Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) TFUE” (JO 2011, C 12, p. 1, denumită în continuare „Comunicarea din 2011”).
- 28 Această dispoziție ar avea obiectivul de a motiva și mai mult statele membre să transpună directivele în termenele stabilite de legiuitorul Uniunii și de a asigura aplicarea legislației Uniunii.
- 29 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 unei comunicări parțiale a acestor măsuri.
- 30 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 și în cazul neadoptării unor astfel de măsuri. O interpretare pur formală a dispoziției menționate, potrivit căreia aceasta din urmă urmărește doar să asigure notificarea efectivă a măsurilor naționale, nu ar asigura o transpunere corespunzătoare a tuturor dispozițiilor directivei în discuție și ar priva obligația de transpunere a directivelor în dreptul național de orice efect util.
- 31 În speță, ar fi vorba tocmai despre sancționarea neadoptării și a nepublicării, precum și, așadar, a necomunicării către Comisie, de către România, a tuturor dispozițiilor legale necesare pentru a asigura transpunerea Directivei 2015/849 în dreptul național.
- 32 Ca răspuns la argumentele invocate de România pentru a contesta aplicabilitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE în speță, Comisia arată printre altele că decizia sa de a solicita sistematic impunerea unei sancțiuni financiare în temeiul acestei dispoziții nu poate fi înțeleasă ca o omisiune din partea sa de a-și exercita puterea de apreciere. Astfel, la punctul 16 din Comunicarea din 2011, Comisia ar fi ținut seama în mod explicit de faptul că dispoziția menționată îi conferă o amplă competență de apreciere, comparabilă cu competența de apreciere în ceea ce privește inițierea sau nu a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE. Așadar, decizia politică de a recurge, din principiu, la instrumentul prevăzut la articolul 260 alineatul (3) TFUE în toate cauzele privind neîndeplinirea obligațiilor prevăzute de această dispoziție ar fi fost adoptată în exercitarea competenței sale de apreciere. Deși Comisia nu exclude că ar putea să apară cazuri speciale în care să considere că o cerere de sancționare în temeiul dispoziției menționate este inadecvată, precizează că această situație nu se regăsește în speță.

- 33 În ceea ce privește argumentul României potrivit căruia majoritatea statelor membre nu respectaseră termenul de transpunere a Directivei 2015/849, Comisia recunoaște că, la data expirării termenului de transpunere a acesteia, și anume la 26 iunie 2017, numai opt state membre îi comunicaseră măsuri de transpunere integrală a acestei directive. Nu este mai puțin adevărat că, la data introducerii prezentei acțiuni, și anume la 27 august 2018, România era singurul stat membru care nu a comunicat nicio măsură de transpunere a directivei respective.
- 34 România solicită respingerea acțiunii Comisiei în măsura în care prin aceasta se urmărește să i se aplice sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, arătând că, din moment ce dreptul român asigură, la data introducerii prezentei acțiuni, o transpunere parțială a Directivei 2015/849, aceasta determină, cu titlu principal, inaplicabilitatea regimului sancțiunilor prevăzut la dispoziția respectivă. În subsidiar, acest stat membru invocă necesitatea de a adapta sancțiunile pecuniare propuse de Comisie la această situație.
- 35 Deși România nu contestă legalitatea procedurii privind acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie în temeiul articolului 258 TFUE și nici continuarea acestei proceduri în fața Curții, ea apreciază în schimb că, în speță, articolul 260 alineatul (3) TFUE nu este aplicabil din moment ce această dispoziție, care vizează aplicarea accelerată a unui regim de sancțiuni aferent unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor întemeiate pe articolul 258 TFUE, este de strictă interpretare. Obiectivul dispoziției menționate ar fi astfel de a sancționa, într-un stadiu mai timpuriu, o neîndeplinire vădită a unei obligații a cărei modalitate de executare este incontestabilă, și anume comunicarea măsurilor de transpunere a directivelor. Așadar, articolul 260 alineatul (3) TFUE ar viza încălcări vădite în raport cu care obținerea unei hotărâri anterioare a Curții de constatare a neîndeplinirii obligațiilor ar constitui doar un demers formal. Aplicarea dispoziției menționate ar trebui să se limiteze la situațiile descrise exhaustiv în textul acesteia, și anume neîndeplinirea „obligației de a comunica măsurile de transpunere a unei directive”.
- 36 Potrivit României, în cadrul aplicării articolului 260 alineatul (3) TFUE, nu ar trebui să se limiteze controlul efectuat de Comisie la simpla constatare formală a existenței comunicării măsurilor naționale de transpunere a directivei în cauză. În mod vădit, Comisia ar trebui să efectueze o analiză globală a măsurilor naționale comunicate și să verifice dacă ele vizează domeniul reglementat de această directivă, termenul în care intră în vigoare sau dacă se aplică pe întreg teritoriul statului membru în cauză. Atunci însă când statele membre adoptă măsuri de transpunere sau, precum în speță, fac dovada existenței unor astfel de măsuri, fie și parțiale, stabilirea existenței unei neîndepliniri a obligațiilor ar implica, ca regulă generală, o dezbateră în contradictoriu între Comisie și statul membru vizat, care nu ar putea fi asimilată unui demers formal.
- 37 România susține că această interpretare a articolului 260 alineatul (3) TFUE este conformă cu lucrările pregătitoare care au condus la adoptarea dispoziției menționate și ar decurge, de altfel, din interpretarea sa literală. În plus, aceasta ar fi singura care ar permite respectarea atât a principiului securității juridice, cât și a principiului proporționalității, întrucât ar stabili o separare clară între, pe de o parte, cazurile de lipsă totală a măsurilor de transpunere și de notificare a acestora și, pe de altă parte, cazurile în care măsurile de transpunere și notificarea acestora sunt numai parțiale.
- 38 În ceea ce privește sancțiunea pecuniară solicitată, România arată, pe de o parte, că Comisia nu și-a motivat decizia de a solicita impunerea unei asemenea sancțiuni în speță. Astfel, practica Comisiei care constă în a solicita, în mod automat, aplicarea de sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive ar fi eronată și ar încălca obiectivele urmărite de această dispoziție. Așadar, ar reieși din însuși modul său de redactare că Comisia „poate indica, în cazul în care consideră necesar, cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu” care urmează a fi plătită de statul membru în cauză, astfel încât aplicarea unor sancțiuni pecuniare este o opțiune deschisă Comisiei, care trebuie să analizeze fiecare situație în mod individual. În consecință, ar reveni acestei instituții sarcina de a analiza toate împrejurările de fapt și de drept ale prezentei

spețe, precum și de a motiva, în raport cu aceste împrejurări, decizia sa de a solicita Curții aplicarea unor sancțiuni pecuniare. Respectarea acestei obligații ar fi cu atât mai importantă cu cât reiese din articolul 260 alineatul (3) TFUE că Curtea nu poate aplica o sancțiune decât în limita cuantumului indicat de Comisie, astfel încât, în lipsa unei propuneri din partea Comisiei cu privire la un asemenea quantum, Curtea este împiedicată să aplice o sancțiune financiară. Având în vedere cele de mai sus și ținând seama de ansamblul împrejurărilor de fapt și de drept din prezenta cauză, precum și de faptul că Comisia nu și-a motivat decizia de a solicita aplicarea unor sancțiuni pecuniare, România susține că aplicarea unor asemenea sancțiuni nu este posibilă în speță.

- 39 Acest stat membru susține, pe de altă parte, că impunerea unei sume forfetare constituie o excepție, care nu se aplică decât atunci când reiese din caracteristicile neîndeplinirii obligațiilor în cauză, din comportamentul statului membru vizat și din evaluarea gradului de atingere adusă intereselor publice și private că aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu nu este suficientă în raport cu obiectivul de a se pune capăt acestei neîndepliniri a obligațiilor în cel mai scurt timp și de a se asigura că statul membru respectiv nu va persista într-un asemenea comportament. De altfel, Curtea ar fi statuat deja că, având în vedere modul de redactare a articolului 260 alineatul (3) TFUE, precum și finalitatea acestuia, obligarea la plata unei sume forfetare nu trebuie să îmbrace caracterul automat pe care îl sugerează Comisia. Or, în speță, mai întâi, Comisia ar fi recunoscut că România a adoptat, în cursul procedurii în fața Curții, toate măsurile necesare pentru a asigura transpunerea completă a Directivei 2015/849. În continuare, chiar înainte de intrarea în vigoare, la 21 iulie 2019, a Legii nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, din 11 iulie 2019 (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 589 din 18 iulie 2019), dispozițiile Directivei 2015/849 în legătură cu efectele asupra actorilor privați și publici ar fi fost deja transpuse prin acte normative naționale în vigoare. În plus, pentru unele dintre obligațiile prevăzute în această directivă, termenul de transpunere nu ar fi expirat încă. În sfârșit, România s-ar afla în media statelor membre în ceea ce privește numărul de acțiuni având ca obiect constatarea neîndeplinirii obligației de a comunica măsurile de transpunere a directivelor și nu ar fi fost condamnată niciodată de Curte pentru neîndeplinirea obligației de transpunere a unei directive în termenele prevăzute. Mai mult, durata medie a procedurilor precontencioase care implică România ar fi cea mai scurtă dintre toate statele membre, iar în speță ar fi trecut mai puțin de un an între începutul fazei precontencioase și sesizarea Curții. Prin urmare, solicitarea Comisiei de a impune plata unei sume forfetare ar fi nu numai nejustificată, ci și disproporționată în raport cu faptele din speță și cu obiectivul primordial al acestui tip de sancțiune pecuniară.
- 40 Regatul Belgiei, Republica Estonia și Republica Franceză susțin în esență că articolul 260 alineatul (3) TFUE nu se aplică decât atunci când un stat membru a rămas complet inactiv în ceea ce privește transpunerea unei directive în dreptul național și a omis, așadar, în termenul stabilit, să adopte măsuri pentru transpunerea acestei directive și să le comunice Comisiei. În niciun caz domeniul de aplicare al acestei dispoziții nu ar acoperi ipoteza în care un stat membru a comunicat Comisiei măsuri de transpunere, iar aceasta din urmă îi reproșează o transpunere incorectă sau o transpunere parțială a directivei în discuție.
- 41 Statele membre menționate susțin în această privință printre altele că interpretarea articolului 260 alineatul (3) TFUE pe care o preconizează decurge din modul de redactare, din geneza și din finalitatea acestei dispoziții, întrucât se consideră că ea se aplică numai în cazurile cele mai grave și mai vădite de încălcare a obligației de a adopta măsuri de transpunere a unei directive și de a le comunica. 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 sancțiune pecuniară.

- 42 La aceasta s-ar adăuga faptul că interpretarea susținută astfel ar 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 Comisiei toate măsurile de transpunere, această instituție ar trebui să renunțe să solicite obligarea statului membru respectiv la plata unei penalități cu titlu cominatoriu sau a unei sume forfetare. În plus, ea ar determina numai un risc marginal ca statele membre să încerce să evite aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE prin comunicarea unor măsuri de transpunere a directivei în cauză care nu corespund realității.
- 43 Mai mult, toate statele membre interveniente menționate la punctul 40 din prezenta hotărâre, precum și Republica Polonă consideră că, în speță, articolul 260 alineatul (3) TFUE nu își poate găsi aplicarea din moment ce Comisia nu și-a motivat în mod detaliat decizia de a solicita impunerea de sancțiuni financiare. Astfel, o asemenea decizie ar trebui să fie justificată în mod specific în raport cu împrejurările speciale ale fiecărei cauze, întrucât obligarea la plata unei sume forfetare nu poate, conform jurisprudenței Curții, să aibă caracter automat. Comisia nu se poate limita la a recurge, din principiu, la instrumentul prevăzut la articolul 260 alineatul (3) TFUE fără a încălca această dispoziție. În plus, ar trebui efectuată o analiză detaliată a elementelor fiecărui caz de către Comisie, din moment ce aceste elemente sunt necesare pentru a stabili natura sancțiunii pecuniare care trebuie aplicată pentru a determina statul membru vizat să pună capăt neîndeplinirii obligațiilor în cauză și pentru a se stabili un quantum care să fie adecvat împrejurărilor speței, după cum impune jurisprudența Curții. Pe de altă parte, nu ar fi necesar să se cumuleze plata unei sume forfetare cu cea a unei penalități cu titlu cominatoriu. În orice caz, abordarea Comisiei ar putea conduce la discriminări între statele membre.

– *Aprecierea Curții*

- 44 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 obligației, Curtea poate impune statului membru respectiv plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, în limita valorii indicate de Comisie, obligația de plată intrând în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa.
- 45 În ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE, Curtea a statuat că trebuie să se rețină o interpretare a acestei dispoziții care, pe de o parte, permite atât garantarea prerogativelor deținute de Comisie în scopul de a asigura aplicarea efectivă a dreptului Uniunii, cât și protecția dreptului la apărare și a poziției procedurale de care beneficiază statele membre în temeiul aplicării coroborate a articolului 258 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 a măsurilor de transpunere a directivei în cauză 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 (Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 58).
- 46 În acest context, Curtea a interpretat termenii „obligația de a comunica măsurile de transpunere”, care figurează la articolul 260 alineatul (3) TFUE, 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 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 articolul 260 alineatul (3) TFUE, că anumite măsuri de transpunere lipsesc în mod vădit 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 acestei dispoziții, să examineze dacă măsurile naționale comunicate Comisiei asigură o transpunere corectă a dispozițiilor directivei în cauză (Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 59).

- 47 Din moment ce, după cum reiese din cuprinsul punctelor 25 și 26 din prezenta hotărâre, este stabilit că, la expirarea termenului fixat în avizul motivat din 8 decembrie 2017, România nu comunicase Comisiei nicio măsură de transpunere a Directivei 2015/849 în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE, neîndeplinirea obligațiilor astfel constatată intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.
- 48 În ceea ce privește aspectul dacă, după cum arată România și statele membre care au intervenit în susținerea sa, Comisia trebuie să motiveze de la caz la caz decizia sa de a solicita o sancțiune pecuniară în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE sau dacă instituția menționată poate să facă acest lucru fără motivare, în toate cazurile care intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții, trebuie amintit că, în calitate de gardian al tratatelor în temeiul articolului 17 alineatul (1) a doua teză TUE, Comisia dispune de o putere discreționară pentru a adopta o asemenea decizie.
- 49 Astfel, aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE nu poate fi analizată în mod izolat, ci trebuie să fie legată de introducerea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE. Or, întrucât cererea de obligare la o sancțiune pecuniară în conformitate cu articolul 260 alineatul (3) TFUE nu constituie decât o modalitate accesorie procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, a cărei eficacitate trebuie să o asigure, iar Comisia dispune, în ceea ce privește oportunitatea de a iniția o astfel de procedură, de o putere discreționară în privința căreia Curtea nu poate exercita un control jurisdicțional (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 1989, *Star Fruit/Comisia*, 247/87, EU:C:1989:58, punctul 11, Hotărârea din 6 iulie 2000, *Comisia/Belgia*, C-236/99, EU:C:2000:374, punctul 28, și Hotărârea din 26 iunie 2001, *Comisia/Portugalia*, C-70/99, EU:C:2001:355, punctul 17), condițiile de aplicare a acestei dispoziții nu pot fi mai restrictive decât cele care guvernează punerea în aplicare a articolului 258 TFUE.
- 50 În plus, trebuie arătat că, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, numai Curtea are competența să aplice o sancțiune pecuniară unui stat membru. Atunci când Curtea adoptă o asemenea decizie în urma unei dezbateri contradictorii, ea trebuie să o motiveze. Prin urmare, lipsa motivării de către Comisie a opțiunii sale de a solicita Curții aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE nu afectează garanțiile procedurale ale statului membru în cauză.
- 51 Trebuie adăugat că împrejurarea că Comisia nu trebuie să motiveze de la caz la caz decizia sa de a solicita o sancțiune pecuniară în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE nu exonerează această instituție de obligația de a motiva natura și quantumul sancțiunii pecuniare solicitate, ținând seama în această privință de liniile directe pe care le-a adoptat, cum sunt cele cuprinse în comunicările Comisiei, care, deși nu sunt obligatorii pentru Curte, contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de Comisie [a se vedea, prin analogie cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, Hotărârea din 30 mai 2013, *Comisia/Suedia*, C-270/11, punctul 41 și jurisprudența citată].
- 52 Această cerință privind motivarea naturii și a quantumului sancțiunii pecuniare solicitate este cu atât mai importantă cu cât, spre deosebire de cele prevăzute la alineatul (2) al articolului 260 TFUE, alineatul (3) al acestui articol prevede că, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul acestei dispoziții,

Curtea dispune numai de o putere de apreciere limitată, din moment ce, în cazul constatării unei neîndepliniri a obligațiilor de către aceasta din urmă, propunerile Comisiei sunt obligatorii pentru Curte cu privire la natura sancțiunii pecuniare pe care o poate impune și cu privire la cuantumul maxim al sancțiunii pe care o poate aplica.

- 53 Astfel, autorii articolului 260 alineatul (3) TFUE au prevăzut nu numai că revine Comisiei sarcina de a indica „cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită” de statul membru în discuție, dar au precizat de asemenea că Curtea poate impune plata unei sancțiuni pecuniare numai „în limita valorii indicate” de Comisie. Așadar, aceștia au stabilit o corelație directă între sancțiunea solicitată de Comisie și cea care putea fi aplicată de Curte în temeiul acestei dispoziții.
- 54 Nici argumentul potrivit căruia impunerea unei sume forfetare nu trebuie, conform jurisprudenței Curții (a se vedea în special Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța, C-121/07, EU:C:2008:695, punctul 63), să aibă un caracter automat nu este de natură să aibă o incidență asupra competenței Comisiei de a iniția o procedură în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE în toate cazurile în care consideră că o neîndeplinire a obligațiilor intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții. Astfel, această jurisprudență vizează aprecierea temeiniciei unei cereri a Comisiei având ca obiect o „obligare” la plata unei sancțiuni pecuniare de către Curte, iar nu oportunitatea de a formula o astfel de cerere.
- 55 În ceea ce privește argumentația României întemeiată pe poziția sa în raport cu celelalte state membre în ceea ce privește transpunerea Directivei 2015/849, durata medie a procedurilor precontencioase care o privesc sau durata procedurii precontencioase în speță, trebuie arătat, pe de o parte, că această argumentație nu se raportează la aplicabilitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE în cazul unei neîndepliniri a obligațiilor precum cea în cauză, ci privește temeinicia cererii introductive privind plata unei sume forfetare în speță, a cărei apreciere va fi abordată într-un stadiu ulterior din prezenta hotărâre. Pe de altă parte și în orice caz, considerațiile care au determinat Comisia să inițieze prezenta procedură împotriva României și să o facă la data pe care a ales-o nu pot aduce atingere aplicabilității articolului 260 alineatul (3) TFUE sau admisibilității acțiunii inițiate în temeiul acestei dispoziții.
- 56 Prin urmare, este necesar să se constate că articolul 260 alineatul (3) TFUE se aplică într-o situație precum cea în discuție în speță.

Cu privire la impunerea unei sume forfetare în speță

– Argumentația părților

- 57 În ceea ce privește cuantumul sancțiunii pecuniare care trebuie aplicată, Comisia consideră, în conformitate cu poziția reflectată la punctul 23 din Comunicarea din 2011, că, întrucât neîndeplinirea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive nu este mai puțin gravă decât o neîndeplinire a obligațiilor care poate face obiectul sancțiunilor menționate la articolul 260 alineatul (2) TFUE, modalitățile de calcul al sancțiunilor prevăzute la articolul 260 alineatul (3) TFUE trebuie să fie aceleași cu cele aplicate în cadrul procedurii definite la alineatul (2) al acestui articol.
- 58 În speță, Comisia solicită impunerea unei sume forfetare al cărei quantum este calculat potrivit orientărilor cuprinse în Comunicarea din 13 decembrie 2005 intitulată „Punerea în aplicare a articolului [260 TFUE]” [SEC(2005) 1658], astfel cum a fost actualizată prin Comunicarea din 13 decembrie 2017 intitulată „Actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumei forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor” [C(2017) 8720], și al cărei quantum minim forfetar pentru România este de 1 887 000 de euro. Acest quantum minim forfetar nu s-ar aplica însă în speță din moment ce este mai mic decât quantumul care rezultă din calculul sumei forfetare în

conformitate cu aceste comunicări. Pentru a determina quantumul zilnic care servește drept bază pentru acest calcul, ar trebui să se multiplice suma forfetară de bază uniformă, și anume 230 de euro, cu coeficientul de gravitate, care este, în speță, de 8 pe o scară de la 1 la 20, și cu factorul „n”, care este de 3,27 pentru România. Quantumul zilnic s-ar ridica, așadar, la 6 016,80 euro pe zi și ar trebui multiplicat cu numărul de zile care s-au scurs între 27 iunie 2017, și anume ziua următoare datei transunerii prevăzute de Directiva 2015/849, și 20 iulie 2019, ziua anterioară datei la care a fost asigurată transpunerea completă a acesteia, respectiv 754 de zile. Astfel, suma forfetară care urmează a fi aplicată s-ar ridica la 4 536 667,20 euro.

- 59 Pe de altă parte, Comisia contestă că obligarea la plata unei sume forfetare constituie o excepție și nu se impune decât în împrejurări excepționale. Astfel, transpunerea tardivă a directivelor ar aduce atingere nu numai apărării intereselor generale urmărite de legislația Uniunii, care nu ar putea tolera nicio întârziere, ci și, mai ales, protecției cetățenilor europeni care beneficiază de drepturi subiective în temeiul acestei legislații. În plus, credibilitatea dreptului Uniunii în ansamblul său ar fi amenințată dacă actele legislative ar avea nevoie de mulți ani pentru a-și produce efectele juridice depline în statele membre. În consecință, întârzierile în transpunerea directivelor ar constitui împrejurări speciale suficient de grave pentru a justifica impunerea unei sume forfetare.
- 60 România contestă abordarea Comisiei care constă în calcularea quantumului sancțiunilor care urmează a fi aplicate în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE în funcție de aceleași criterii și norme precum cele reținute pentru aplicarea articolului 260 alineatul (2) TFUE. O asemenea abordare ar fi astfel eronată și disproporționată având în vedere caracteristicile diferite ale tipului de neîndeplinire a obligațiilor și ale acțiunii introduse de Comisie în temeiul uneia sau al celeilalte dintre aceste dispoziții.
- 61 În speță, coeficientul de gravitate reținut de Comisie ar fi excesiv, din moment ce nu este vorba despre o nerespectare a unei prime hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, nu este vorba despre o netranspunere a Directivei 2015/849 în dreptul național, iar România a cooperat pe tot parcursul procedurii. În ceea ce privește coeficientul pentru durată, România consideră că este inadecvat să se rețină un astfel de coeficient din moment ce noțiunea „durata încălcării” este fundamental tributară datei constatării de către Curte a încălcării în discuție. Or, în cadrul articolului 260 alineatul (3) TFUE, această dată ar fi chiar data pronunțării hotărârii de către Curte, în conformitate cu articolul 258 TFUE. În cazul în care Curtea nu ar urma această abordare, România consideră că, pentru a stabili durata încălcării, ar trebui să se ia în considerare ca dată de referință data stabilită în avizul motivat, iar aceasta în conformitate cu practica Curții de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE.
- 62 Ținând seama de specificitățile care caracterizează acțiunea introdusă de Comisie în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 258 și ale articolului 260 alineatul (3) TFUE, România consideră, de altfel, că ar fi mai adecvat să se stabilească un quantum minim și un quantum maxim al sumei forfetare care ar varia în funcție de gravitatea încălcării săvârșite de statul membru în discuție. Pentru a stabili aceste quantumuri, ar trebui să se ia în considerare toate împrejurările relevante. Astfel, pe de o parte, ar trebui să se stabilească o sumă forfetară minimă, mult inferioară actualei propuneri a Comisiei, care ar fi aplicabilă în prezența unei atitudini constructive și cooperante a statului membru în cauză, precum și a unei încălcări mai puțin grave. Pe de altă parte, suma forfetară maximă ar trebui să reflecte o atitudine opusă a statului membru în cauză și o încălcare mai gravă. În speță, suma forfetară minimă de 1 887 000 de euro propusă de Comisie ar fi disproporționată în raport cu particularitățile cauzei, cu atitudinea și cu comportamentul României, precum și cu noua sumă forfetară minimă de 1 651 000 de euro propusă în Comunicarea Comisiei din 13 septembrie 2019 intitulată „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” (JO 2019, C 309, p. 1). Astfel, în ipoteza în care Curtea ar impune o sumă forfetară, quantumul acesteia ar trebui să fie redus în mod considerabil și să reflecte în plus faptul că, deși Legea nr. 129/2019 din 11 iulie 2019 a intrat în vigoare abia la

21 iulie 2019, Directiva 2015/849 fusese deja transpusă parțial chiar înainte de expirarea termenului de transpunere a acesteia. De altfel, chiar în cazul în care Curtea ar decide să urmeze abordarea preconizată de Comisie, cuantumul sumei forfetare ar trebui redus ținând seama numai de numărul de zile scurse între termenul stabilit în avizul motivat, și anume 8 februarie 2018, și, după caz, data regularizării încălcării în cauză sau cea a pronunțării prezentei hotărâri.

- 63 Statele membre care au intervenit în susținerea României arată printre altele că cuantumul sancțiunilor pecuniare aplicate în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE trebuie stabilit la un nivel inferior celui al sancțiunilor impuse în temeiul alineatului (2) al acestui articol, întrucât este vorba despre o încălcare mai puțin gravă decât aceea de a nu fi respectat o primă hotărâre a Curții în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. În orice caz, având în vedere ansamblul împrejurărilor speței, cuantumul sumei forfetare propuse de Comisie ar trebui să fie redus.

– *Aprecierea Curții*

- 64 În ceea ce privește, în primul rând, argumentul potrivit căruia ar fi disproporționat să se impună o sumă forfetară din moment ce, în cursul procedurii, România a pus capăt neîndeplinirii obligațiilor în cauză, trebuie amintit că, pe de o parte, neîndeplinirea de către un stat membru a obligației sale de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive, fie ca urmare a unei lipse totale sau parțiale 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 (Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 51). Pe de altă parte, 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 de a accelera procedura pentru impunerea de sancțiuni pecuniare 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 care nu s-au conformat în timp util unei hotărâri anterioare a Curții și nu și-au respectat obligația de transpunere putea interveni numai la mai mulți ani după această din urmă hotărâre (Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 52).
- 65 Or, trebuie să se constate că autorii articolului 260 alineatul (3) TFUE au prevăzut, pentru atingerea obiectivului urmărit de această dispoziție, două tipuri de sancțiuni pecuniare, și anume suma forfetară și penalitatea cu titlu cominatoriu.
- 66 În această privință, reiese din jurisprudența Curții că aplicarea uneia sau a celeilalte dintre aceste două măsuri depinde de aptitudinea fiecăreia de a îndeplini obiectivul urmărit în funcție de împrejurările speței. Dacă aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu pare a fi foarte bine adaptată pentru a încuraja un stat membru să pună capăt, în cel mai scurt timp, unei încălcări care, în lipsa unei astfel de măsuri, ar avea tendința de a persista, obligarea la plata unei sume forfetare se întemeiază mai mult pe aprecierea consecințelor neexecutării obligațiilor de către statul membru în cauză asupra intereselor private și publice, în special atunci când încălcarea a persistat o perioadă lungă [a se vedea, prin analogie cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța, C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 81].
- 67 În aceste împrejurări, o cerere introductivă prin care, precum în speță, se solicită impunerea unei sume forfetare nu poate fi respinsă ca fiind disproporționată pentru simplul motiv că are ca obiect o neîndeplinire a obligațiilor care, deși a continuat în timp, a încetat la momentul examinării faptelor de către Curte.

- 68 În ceea ce privește, în al doilea rând, oportunitatea de a impune o sancțiune pecuniară în speță, 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 (Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 78).
- 69 În prezenta cauză, trebuie să se considere că, în pofida faptului că România a cooperat cu serviciile Comisiei pe tot parcursul procedurii precontencioase și că aceasta a depus eforturi care i-au permis, în cursul procedurii, să pună capăt neîndeplinirii obligațiilor imputate, ansamblul elementelor de drept și de fapt care însoțesc neîndeplinirea obligațiilor constatată, și anume lipsa totală a comunicării măsurilor necesare pentru transpunerea Directivei 2015/849 la expirarea termenului stabilit în avizul motivat și chiar la data introducerii prezentei acțiuni, constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive precum impunerea unei sume forfetare [a se vedea în acest sens, prin analogie cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 142, și Hotărârea din 4 decembrie 2014, Comisia/Suedia, C-243/13, nepublicată, EU:C:2014:2413, punctul 63].
- 70 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentația expusă la punctul 55 din prezenta hotărâre. Astfel, pe de o parte, după cum s-a amintit la acest punct, revine Comisiei printre altele sarcina de a aprecia oportunitatea introducerii unei acțiuni împotriva unui stat membru și de a alege momentul în care inițiază procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva acestuia. Pe de altă parte, obiectivele procedurii precontencioase, și anume să se acorde statului membru vizat posibilitatea de a se conforma obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii și de a invoca în mod util mijloacele sale de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie [Hotărârea din 19 septembrie 2017, Comisia/Irlanda (Taxă de înmatriculare), C-552/15, EU:C:2017:698, punctul 28 și jurisprudența citată], impun acesteia din urmă să lase un termen rezonabil statelor membre pentru a răspunde la scrisoarea de punere în întârziere și pentru a se conforma unui aviz motivat sau, dacă este cazul, pentru a-și pregăti apărarea. Pentru aprecierea caracterului rezonabil al termenului stabilit, este necesar să se țină seama de ansamblul împrejurărilor ce caracterizează situația din speță. Termene foarte scurte pot astfel să se justifice în situații specifice, mai ales atunci când există o urgență pentru a remedia o neîndeplinire a obligațiilor sau atunci când statul membru vizat cunoaște pe deplin punctul de vedere al Comisiei cu mult timp înainte de inițierea procedurii (Hotărârea din 13 decembrie 2001, Comisia/Franța, C-1/00, EU:C:2001:687, punctul 65).
- 71 Or, trebuie să se constate că, în speță, nu se susține că termenele de răspuns care au fost stabilite în scrisoarea de punere în întârziere și în avizul motivat ar fi fost deosebit de scurte sau nerezonabile. De altfel, rezultă din faptele necontestate care figurează la punctele 4 și 5 din prezenta hotărâre că trebuie să se considere că România, cel puțin începând din 27 iunie 2017, a avut deplină cunoștință de faptul că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 67 din Directiva 2015/849.
- 72 În ceea ce privește, în al treilea rând, calculul sumei forfetare care este adecvat a fi impusă în speță, trebuie amintit că, în exercitarea puterii sale de apreciere în materie, astfel cum a fost încadrată de propunerile Comisiei, revine Curții sarcina de a stabili quantumul sumei forfetare la plata căreia un stat membru poate fi obligat în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, astfel încât aceasta să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțională cu încălcarea săvârșită. Printre factorii relevanți în această privință se numără în special elemente cum ar fi gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, perioada în care aceasta a persistat, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [a se vedea, prin analogie cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian din Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 114 și jurisprudența citată].

- 73 În ceea ce privește, *primo*, gravitatea încălcării, trebuie amintit 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 efectivitate a dreptului Uniunii și că nerespectarea obligațiilor respective trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de o gravitate certă (Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 85). La aceasta se adaugă faptul că Directiva 2015/849 este un instrument important pentru a garanta o protecție eficientă a sistemului financiar al Uniunii împotriva amenințărilor pe care le implică spălarea banilor și finanțarea terorismului. Lipsa sau insuficiența unei astfel de protecții a sistemului financiar al Uniunii trebuie să fie considerate deosebit de grave, având în vedere consecințele lor asupra intereselor publice și private în cadrul Uniunii.
- 74 Deși România a pus capăt, în cursul procedurii, neîndeplinirii obligațiilor imputate, nu este mai puțin adevărat că această neîndeplinire a obligațiilor exista la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 8 decembrie 2017, respectiv la 8 februarie 2018, astfel încât efectivitatea dreptului Uniunii nu a fost asigurată în orice moment.
- 75 Gravitatea acestei neîndepliniri a obligațiilor este, pe de altă parte, întărită de împrejurarea că, la această dată, România nu adoptase încă nicio măsură de transpunere a Directivei 2015/849.
- 76 Argumentația prezentată de România pentru a explica întârzierea în transpunerea Directivei 2015/849, și anume complexitatea dispozițiilor acestei directive, parcursul legislativ laborios care a condus la adoptarea sa și voința de a asigura o transpunere corectă a directivei menționate, nu este de natură să influențeze gravitatea încălcării în cauză din moment ce, potrivit unei jurisprudențe constante, practicile sau situațiile din ordinea internă a unui stat membru nu pot justifica nerespectarea obligațiilor și a termenelor care rezultă din directivele Uniunii și, prin urmare, nici transpunerea tardivă sau incompletă a acestora. De asemenea, este lipsit de importanță că neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru rezultă din dificultățile tehnice cu care s-a confruntat (a se vedea în special Hotărârea din 7 mai 2002, Comisia/Țările de Jos, C-364/00, EU:C:2002:282, punctul 10 și jurisprudența citată).
- 77 În ceea ce privește, *secundo*, durata încălcării, trebuie amintit că aceasta trebuie evaluată, în principiu, 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 în acest sens Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 87). Trebuie să se considere că această apreciere a faptelor intervine la data încheierii procedurii.
- 78 În speță, este cert că neîndeplinirea obligațiilor în cauză a încetat la 21 iulie 2019, respectiv la o dată anterioară încheierii procedurii.
- 79 În ceea ce privește începutul perioadei de care trebuie să se țină seama pentru stabilirea cuantumului sumei forfetare care urmează a fi aplicată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, este necesar să se precizeze că, spre deosebire de ceea ce Curtea a statuat la punctul 88 din Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză] (C-543/17, EU:C:2019:573), referitor la stabilirea unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice care trebuie aplicată, data care trebuie reținută în vederea evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză pentru impunerea unei sume forfetare în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE nu este data expirării termenului stabilit în avizul motivat, ci data la care expiră termenul de transpunere prevăzut de directiva în discuție.
- 80 Astfel, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 74 din concluziile sale, această dispoziție are drept obiectiv să stimuleze statele membre să transpună directivele în termenele stabilite de legiuitorul Uniunii și să asigure efectivitatea deplină a legislației Uniunii. Așadar, dacă elementul declanșator pentru punerea în aplicare a procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE constă în faptul că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care decurg dintr-o hotărâre de

constatare a neîndeplinirii obligațiilor, cel care stă la baza procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (3) TFUE constă în faptul că un stat membru nu și-a îndeplinit obligația de a adopta și de a comunica măsurile de transpunere a unei directive cel târziu la data stabilită de aceasta.

- 81 Orice altă soluție ar însemna, de altfel, să se repună în discuție efectul util al dispozițiilor directivelor care stabilesc data la care măsurile de transpunere a acestora trebuie să intre în vigoare. Astfel, din moment ce, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, emiterea unei scrisori de punere în întârziere, în temeiul articolului 258 primul paragraf TFUE, presupune, în prealabil, ca o neîndeplinire a unei obligații care revine statului membru în cauză să poată fi invocată în mod valabil de Comisie [Hotărârea din 5 decembrie 2019, Comisia/Spania (Planuri de gestionare a deșeurilor), C-642/18, EU:C:2019:1051, punctul 17 și jurisprudența citată], statele membre care nu au procedat la transpunerea unei directive la data stabilită de aceasta ar beneficia, în orice caz, de un termen de transpunere suplimentar, a cărui durată ar varia, în plus, în funcție de celeritatea cu care Comisia inițiază procedura precontencioasă, fără a putea totuși să se țină seama de durata acestui termen în cadrul evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză. Or, este cert că data de la care trebuie asigurată efectivitatea deplină a unei directive este data transunerii stabilită în directiva însăși, iar nu data expirării termenului stabilit în avizul motivat.
- 82 Contrar celor susținute de România, această abordare nu este de natură să repună în discuție efectul util al procedurii precontencioase prevăzute la articolul 258 primul paragraf TFUE. Astfel, într-o situație precum cea în discuție în speță, statul membru în discuție nu poate susține în mod valabil că nu știa că nu și-a îndeplinit, de la data transunerii stabilite în directiva în discuție, obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive. În plus, protecția dreptului la apărare al statului membru în cauză garantată de procedura precontencioasă nu poate avea drept consecință protejarea acestui stat membru împotriva oricărei consecințe pecuniare care decurge din respectiva neîndeplinire a obligațiilor pentru perioada anterioară expirării termenului stabilit în avizul motivat.
- 83 Prin urmare, pentru a asigura efectivitatea deplină a dreptului Uniunii, la evaluarea duratei încălcării în vederea stabilirii cuantumului sumei forfetare care trebuie aplicată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, trebuie să se țină seama de data transunerii prevăzute de însăși directiva în cauză.
- 84 În speță, nu se contestă că, la data transunerii prevăzute la articolul 67 din Directiva 2015/849, și anume 26 iunie 2017, România nu adoptase actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura transpunerea acestei directive și, prin urmare, nu comunicase Comisiei măsurile de transpunere a acesteia. Rezultă că neîndeplinirea obligațiilor în cauză, care a încetat abia la 21 iulie 2019, a durat puțin mai mult de doi ani.
- 85 În ceea ce privește, *tertio*, capacitatea de plată a statului membru în cauză, reiese din jurisprudența Curții că trebuie să se ia în considerare evoluția recentă a produsului intern brut (PIB) al acestui stat membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte [a se vedea, prin analogie cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian din Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 124 și jurisprudența citată].
- 86 Ținând seama de ansamblul împrejurărilor din prezenta cauză și în raport cu puterea de apreciere recunoscută Curții la articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că aceasta nu poate, în ceea ce privește suma forfetară a cărei plată o impune, să depășească cuantumul indicat de Comisie, este necesar să se considere că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare celei prevăzute la articolul 67 din Directiva 2015/849 și care afectează deplina efectivitate a dreptului Uniunii este de natură să impună aplicarea unei sume forfetare al cărei cuantum trebuie să fie stabilit la 3 000 000 de euro.
- 87 În consecință, se impune obligarea României la plata către Comisie a unei sume forfetare în cuantum de 3 000 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 88 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 României la plata cheltuielilor de judecată, iar România a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.
- 89 În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din acest regulament, potrivit căruia statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, Regatul Belgiei, Republica Estonia, Republica Franceză și Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.

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

- 1) **Întrucât nu a adoptat, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 8 decembrie 2017, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei și, prin urmare, întrucât nu a comunicat aceste dispoziții Comisiei Europene, România nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 67 din Directiva 2015/849.**
- 2) **Obligă România la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare de 3 000 000 de euro.**
- 3) **Obligă România la plata cheltuielilor de judecată.**
- 4) **Regatul Belgiei, Republica Estonia, Republica Franceză și Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Arabadjiev
Prechal	Vilaras	Rossi
Jarukaitis	Ilešič	Malenovský
Bay Larsen	von Danwitz	Biltgen
Kumin	Jääskinen	Wahl

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 16 iulie 2020.

Grefier
A. Calot Escobar

Președinte
K. Lenaerts