

## COMUNICAREA COMISIEI

### Punerea în aplicare a articolului 228 din Tratatul CE

#### I. Introducere

1. Posibilitatea aplicării de sancțiuni financiare unui stat membru care nu a executat o hotărâre de constatare a unei încălcări a fost introdusă prin Tratatul de la Maastricht, care a modificat în acest sens fostul articol 171 din Tratatul CE, devenit acum articolul 228 CE, precum și articolul 143 din Tratatul Euratom<sup>1</sup>.
2. În 1996, Comisia a publicat o primă comunicare privind punerea în aplicare a acestei prevederi<sup>2</sup>. În 1997, a publicat o a doua comunicare care tratează, în special, metoda de calcul pentru penalitățile cu titlu cominatoriu<sup>3</sup>. În 2001, a adoptat o decizie internă privind definiția coeficientului pentru durată aplicat pentru calculul acestei penalități<sup>4</sup>. Curtea de Justiție a Comunităților Europene a pronunțat între timp trei hotărâri în temeiul articolului 228<sup>5</sup>. Criteriile definite în comunicările din 1996 și 1997 au fost confirmate de Curtea de Justiție<sup>6</sup>.
3. Prezenta comunicare înlocuiește cele două comunicări din 1996 și 1997. Aceasta preia în general elementele esențiale din comunicările anterioare, ținând cont și de jurisprudența apărută între timp, în special în ceea ce privește plata sumei forfetare și principiul proporționalității. De asemenea, actualizează metoda de calcul a sancțiunilor și o adaptează la extinderea Uniunii.
4. Decizia finală privind aplicarea sancțiunilor prevăzute la articolul 228 revine Curții de Justiție, care are competență deplină în acest domeniu. Cu toate acestea, Comisia, în calitate sa de gardian al tratatelor, joacă un rol determinant în măsura în care îi revine inițierea procedurii prevăzute la articolul 228 și, în cazul în care este necesar, sesizarea Curții de Justiție în sensul unei cereri de aplicare a unei sume forfetare și/sau a unor penalități cu titlu cominatoriu cu o valoare determinată.

Comisia, din motive de transparență, comunică mai jos criteriile pe care intenționează să le aplice pentru a indica Curții valoarea sancțiunilor financiare pe care le consideră adecvate circumstanțelor fiecărui caz. Comisia dorește să sublinieze faptul că atât alegerea criteriilor, precum și modul în care sunt aplicate vor fi determinate de necesitatea asigurării unei aplicări eficiente a dreptului comunitar.

---

<sup>1</sup> Orice referire făcută în prezenta comunicare la articolul 228 CE se aplică în egală măsură și articolului 143 din Tratatul Euratom, conținutul ambelor articole fiind identic.

<sup>2</sup> JO C 242/6, 21 august 1996.

<sup>3</sup> JO C 63/2, 28 februarie 1997.

<sup>4</sup> A se vedea PV (2001)1517/2, 2 aprilie 2001 A se vedea mai jos la punctul 17.

<sup>5</sup> Hotărârile în cauzele: 4 iulie 2000 C-387/97, Comisia/Grecia, Rec. 2000, p. I-5047; 23 noiembrie 2003, C-278/01, Comisia/Spania, Rec. 2003, p. I-14141 și 12 iulie 2005 C-304/02, Comisia/Franța (în prezent nepublicată).

<sup>6</sup> A se vedea în special hotărârea din 4 iulie 2000 în cauza C-387/97, Comisia/Grecia punctele 84-92.

5. Aplicarea de la caz la caz a normelor și a criteriilor generale explicate mai jos și a evoluției jurisprudenței Curții de Justiție în acest domeniu vor permite Comisiei să își dezvolte ulterior doctrina, pornind de la prezenta comunicare. Întrucât sancțiunea pecuniară trebuie să fie întotdeauna adaptată circumstanțelor cauzei, Comisia, în exercitarea competenței sale de apreciere, își rezervă posibilitatea să se îndepărteze de la aceste norme și criterii generale, cu o motivare detaliată, dacă este cazul în situații speciale, inclusiv recurgerea la instrumentul sumei forfetare.

## **II. Principii generale**

6. Determinarea sancțiunii trebuie să se bazeze pe obiectivul măsurii, care este asigurarea aplicării eficiente a dreptului comunitar. Comisia estimează că această determinare trebuie să fie bazată pe trei criterii fundamentale.
  - *gravitatea încălcării,*
  - *durata acesteia,*
  - *necesitatea asigurării faptului că efectul descurajator al sancțiunii poate evita recidiva.*
7. Sancțiunile propuse de către Comisia Curții de Justiție trebuie să fie previzibile pentru statele membre și trebuie să fie calculate după o metodă care respectă atât principiul proporționalității cât și principiul egalității de tratament între statele membre. Este, de asemenea, important să existe o metodă clară și uniformă, deoarece Comisia trebuie să justifice în fața Curții modalitatea în care a stabilit suma propusă.
8. Din punct de vedere al eficacității sancțiunii, este important să se stabilească *sume* corespunzătoare pentru a asigura *characterul descurajator al acestora*. Impunerea unor sancțiuni pur simbolice ar lipsi acest instrument, complementar procedurii privind încălcarea dreptului comunitar, de efectul său util și s-ar abate de la obiectivul final al acestei procedurii care este asigurarea aplicării depline a dreptului comunitar.
9. Din punct de vedere bugetar, penalitățile cu titlu cominatoriu și sumele forfetare constituie „alte venituri” ale Comunității, în conformitate cu articolul 269 din Tratatul CE și Decizia Consiliului privind sistemul resurselor proprii.

### **A. PLATA SUMEI FORFETARE**

10. În comunicarea sa din 1996, Comisia afirmă că „având în vedere că obiectivul fundamental al ansamblului procedurii privind încălcarea dreptului comunitar este asigurarea respectării cât mai rapid posibil...plata unei penalități cu titlu cominatoriu este cel mai adecvat instrument de realizare a acestui obiectiv.”

Comisia adaugă că „acest lucru nu înseamnă renunțarea la posibilitatea de a cere impunerea plății unei sume forfetare.” Cu toate acestea, de atunci practica sa în temeiul articolului 228, a fost să ceară în mod sistematic, impunerea de penalități cu titlu

cominatoriu, pe care Curtea le-a aplicat, confirmând astfel că instrumentul penalităților cu titlu cominatoriu este adecvat.

10.1. Cu toate acestea, experiența arată că, statele membre, în mod frecvent, respectă procedura bazată pe articolul 228 numai când aceasta este într-un stadiu avansat, sau, uneori când este în faza finală.

În aceste circumstanțe, Comisia estimează că este necesar să reexamineze chestiunea sancțiunilor pecuniare prevăzute de articolul 228. Într-adevăr, practica acesteia de a propune Curții ca plata penalităților cu titlu cominatoriu pentru neexecutare să fie efectuată doar după pronunțarea unei hotărâri în temeiul articolului 228 are ca efect faptul că respectarea tardivă, doar înainte de emiterea unei hotărâri, nu duce la nici o sancțiune și, în consecință, nu este descurajată în mod eficient.

Menținând plata penalităților cu titlu cominatoriu fără a pretinde plata unei sume forfetare ar putea însemna acceptarea faptului că, după ce Curtea a constatat că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile, același stat ar putea permite ca această situație să persiste. Dar, Comisia consideră ca orice situație de neexecutare prelungită a unei hotărâri a Curții de Justiție reprezintă, în sine, o atingere gravă a principiului legalității și a securității juridice într-o Comunitate bazată pe principiul supremației dreptului comunitar.

10.2. Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2005, *Comisia/Franța*, a confirmat că cele două tipuri de sancțiuni pecuniare (penalitățile cu titlu cominatoriu și suma forfetară) se pot cumula pentru aceeași încălcare și a aplicat pentru prima dată acest principiu.

10.3. Având în vedere cele menționate anterior, Comisia va include în viitor în cererile sale în fața Curții de Justiție formulate în temeiul articolului 228, următoarele indicații:

- Plata unei penalități pe zi de întârziere ulterioară unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 228 și
- plata unei sume forfetare ca sancțiune pentru continuarea încălcării între prima hotărâre pentru neexecutare și hotărârea pronunțată în temeiul articolului 228.

10.4. Egalitatea de tratament între statele membre este cel mai bine garantată prin propunerea unei sume forfetare și a unei penalități cu titlu cominatoriu, bazată pe o metodă predeterminată și obiectivă pentru calcularea sancțiunilor propuse. Această abordare sistematică și obiectivă a guvernat, din 1996, practica Comisiei și a Curții cu privire la propunerea și stabilirea penalităților cu titlu cominatoriu în temeiul articolului 228 CE și s-a dovedit a fi eficientă și echitabilă. Utilizarea sumei forfetare ar trebui să urmeze, în mod logic, o abordare similară.

10.5. În plus, Comisia nu exclude posibilitatea, în cazuri foarte speciale, de a recurge numai la plata unei sume forfetare<sup>7</sup>.

11. Consecința logică a noii abordări privind plata sumei forfetare este că, în cazurile în care statul membru rectifică încălcarea după sesizarea Curții și înainte de pronunțarea unei

---

<sup>7</sup> Această abordare ar putea, de exemplu, să fie adecvată în cazuri excepționale de încălcări repetate „confirmate” sau atunci când este sigur că un stat membru a luat deja toate măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii, dar se va mai scurge, în mod inevitabil, un anumit timp până când rezultatul cerut va fi atins.

hotărâri în temeiul articolului 228, Comisia nu își va mai retrage acțiunea numai din acest motiv. Cu toate acestea, Curtea de Justiție, care nu ar putea lua o decizie de impunere a plății unei penalități cu titlu cominatoriu deoarece o astfel de decizie a rămas fără obiect, poate, să impună plata unei sume forfetare ca sancțiune pe durata încălcării până la momentul rectificării situației, deoarece acest aspect al cauzei nu a devenit fără obiect. Comisia va depune eforturi să informeze Curtea, fără întârziere, cu privire la orice încetare a unei încălcări de către un stat membru, indiferent de stadiul procedurii judiciare; aceasta va face același lucru atunci când, în urma unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 228, un stat membru rectifică situația și astfel obligația de plată a penalității cu titlu cominatoriu încetează.

12. Rezultatul pe care Comisia speră să-l obțină ca urmare a acestei schimbări în sistemul de sancțiuni este ca statele membre să-și rectifice încălcările mai rapid și că se va înregistra o reducere a sesizărilor Curții în temeiul articolului 228.

## **B. PRINCIPIUL PROPORȚIONALITĂȚII**

13. Consecințe specifice privind principiul proporționalității au rezultat din jurisprudența recentă. În cauzele C-387/97, *Comisia/Grecia* și C-278/01, *Comisia/Spania*, Curtea a afirmat că plata unor penalități cu titlu cominatoriu ar trebui să fie adaptată circumstanțelor și proporțională atât cu încălcarea constatată, cât și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză<sup>8</sup>. Comisia examinează cu atenție, în fiecare caz, cum să țină seama cel mai bine de aceste principii atunci când pune la punct sistemul de sancțiuni pe care îl propune Curții. În special în cauza C-278/01, *Comisia/Spania*, se demonstrează că sistemul de sancțiuni ar trebui, în măsura în care este adecvat, să țină cont în avans de eventualitatea unei schimbări de circumstanțe.

Din această perspectivă, se pot trage patru concluzii privind principiul proporționalității și, mai exact, principiul sancțiunilor adaptate circumstanțelor:

- 13.1. În primul rând, în cauzele care implică încălcări multiple și în care Comisia estimează că există temeuri ușor disponibile, clare și obiective, care permit recurgerea la evaluarea distinctă a acestor încălcări fără a compromite scopul procedurii articolului 228, Comisia va propune o sancțiune distinctă pentru fiecare încălcare, fără ca această distincție să ducă la o creștere a volumului global al sancțiunilor propuse în raport cu practica anterioară. Această abordare presupune, mai degrabă, că volumul total al sancțiunilor se va reduce, în raport cu încetarea fiecărei încălcări.
- 13.2. În al doilea rând, pot exista situații de încălcare, precum cele din cauza C-278/01 *Comisia/Spania* în legătură cu normele privind calitatea apei pentru scăldat prevăzute de Directiva 76/160/CEE, context în care Curtea a observat „că este extrem de dificil pentru statele membre să ajungă la o implementare completă a directivei” și „că este de așteptat ca statul membru pârât să reușească să crească gradul de implementare a directivei fără a reuși s-o implementeze în totalitate pe termen scurt.” În acele circumstanțe, Curtea a declarat: „o sancțiune care nu ar ține cont de progresele

---

<sup>8</sup> A se vedea hotărârea în cauza C-387/97, *Comisia/Grecia*, punctul 90 și hotărârea în cauza C-278/01, *Comisia/Spania*, punctul 41.

eventuale realizate de statul membru în executarea obligațiilor sale nu ar fi nici adaptată circumstanțelor, nici proporțională cu neexecutarea constatată.”<sup>9</sup>

De aceea, în anumite situații de încălcare comparabile cu cele prevăzute de Directiva 76/160 – directivă caracterizată printr-o obligație strict de rezultat - unde există o formulă ușor aplicabilă pentru adaptarea matematică a sancțiunilor în funcție de progresul reușit în materie de respectare, Comisia va propune o astfel de formulă Curții. Mai mult, Comisia va examina, de la caz la caz, dacă, și în caz afirmativ, în ce măsură poate fi justificat să se propună un mecanism de adaptare similar și ușor aplicabil în alte situații de încălcare.

13.3. În al treilea rând, cauzele C-278/01, *Comisia/Spania* și C-304/02, *Comisia/Franța*, ilustrează faptul că s-ar putea dovedi necesară adaptarea calendarului de referință folosit pentru evaluarea continuării nerespectării după cea de a doua hotărâre și pentru a determina când este exigibilă plata penalităților cu titlu cominatoriu<sup>10</sup>. În cazul în care gradul de executare nu poate fi apreciat decât la intervale regulate de timp, este necesară evitarea unei situații în care penalitățile ar continua să se acumuleze în perioadele de timp în care încălcarea a încetat de fapt, dar încetarea nu a fost constatată. În timp ce Comisia va continua, în mod normal, să propună penalități pe zi, va sugera în consecință, în cazurile adecvate, aplicarea unor termene de referință diferite, de exemplu de șase luni sau un an. Termenele de referință adecvate vor depinde de metoda de evaluare a respectării astfel cum este prevăzut în legislația în domeniu.

13.4. În al patrulea rând, în circumstanțe speciale, se poate justifica, de asemenea, prevederea unei suspendări a plății unei penalități cu titlu cominatoriu. De exemplu, în anumite cazuri de aplicare incorectă, este previzibil ca statul membru să poată afirma, la un moment dat, că toate măsurile necesare au fost luate. Va fi necesară atunci o perioadă de timp pentru verificarea eficienței acestor măsuri<sup>11</sup>, în cooperare între statul membru și Comisie. În plus, în cazuri excepționale, un stat membru poate să fi luat deja toate măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii, dar trebuie să se scurgă un anumit timp, în mod inevitabil, înainte ca rezultatele să fie atinse. În astfel de cazuri, poate fi necesar să definească Curtea, în hotărârea sa în temeiul articolului 228, condițiile unei suspendări, inclusiv posibilitatea pentru Comisie de a efectua verificările necesare pentru a determina dacă, condițiile pentru începerea și terminarea suspendării sunt îndeplinite. Comisia poate, în cazul în care este adecvat, să facă propuneri Curții cu privire la acest aspect.

---

<sup>9</sup> A se vedea punctele 47 - 52 din hotărârea în cauza C-278/01, *Comisia/Spania*.

<sup>10</sup> A se vedea punctele 43 - 46 din hotărârea în cauza C-278/01, *Comisia/Spania și punctele* 111-112 din hotărârea în cauza C-304/02, *Comisia/Franța*.

<sup>11</sup> De exemplu, un stat membru condamnat deoarece a lăsat un important sit natural să se deterioreze în urma unei drenări poate să execute lucrări de infrastructură în vederea restabilirii condițiilor hidrologice care sunt necesare din punct de vedere ecologic. Poate fi solicitată o perioadă de supraveghere pentru a determina dacă prin lucrările efectuate s-a reușit remedierea pagubelor cauzate.

### **III. Determinarea cuantumului plății penalității cu titlu cominatoriu**

14. Penalitatea cu titlu cominatoriu care trebuie plătită de statul membru reprezintă suma, calculată în principiu pe zi de întârziere, - fără a aduce atingere unei alte perioade de referință în cazuri particulare (a se vedea punctul [13.3.]de mai sus) – care sancționează neexecutarea unei hotărâri a Curții, penalitatea curgând din ziua în care cea de a doua hotărâre a Curții a fost comunicată statului membru interesat până în ziua în care statul membru pune capăt încălcării.

Cuantumul penalităților pe zi se calculează în modul următor:

- multiplicarea unei sume de bază standard cu un coeficient pentru gravitate și un coeficient pentru durată;
- multiplicarea rezultatului obținut cu un factor stabilit pe țară (factorul „n”), ținând cont, în același timp, de capacitatea de plată a statului membru incriminat și de numărul de voturi de care dispune în Consiliu.

#### **A. STABILIREA UNEI SUME DE BAZĂ STANDARD**

15. Suma de bază standard se definește ca fiind suma fixă de bază căreia i se aplică coeficienții de multiplicare. Aceasta sancționează încălcarea principiului legalității și nerespectarea hotărârilor Curții care se regăsesc în toate cauzele în temeiul articolului 228. A fost determinat astfel încât:

- Comisia păstrează o marjă largă de apreciere în aplicarea coeficientului pentru gravitate,
- cuantumul să fie rezonabil astfel încât să poată fi suportabil pentru toate statele membre,
- cuantumul, multiplicat cu coeficientul pentru gravitate, să fie suficient de ridicat pentru a menține o presiune suficientă asupra oricărui stat membru incriminat.

Acesta este stabilit la **600** EUR pe zi<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Suma de bază standard de 500 de euro, publicată în 1997, a fost indexată prin intermediul deflatorului PIB și rotunjită. Comisia va revizui această sumă o dată la trei ani în funcție de inflație.

## B. APLICAREA COEFICIENTULUI PENTRU GRAVITATE

16. O încălcare privind neexecutarea unei hotărâri este întotdeauna serioasă. Însă, pentru nevoile specifice de stabilire a cuantumului sancțiunii pecuniare, Comisia va ține cont, de asemenea, de doi parametri în strânsă legătură cu încălcarea de bază care a dat naștere hotărârii pentru neexecutare, și anume *importanța normelor comunitare încălcate și impactul încălcării asupra intereselor generale și particulare*.
- 16.1. Pentru a evalua *importanța prevederilor comunitare încălcate*, Comisia va lua în considerare, mai degrabă, natura și întinderea acestora decât rangul lor în ierarhia normelor. Astfel, de exemplu, o încălcare a principiului non-discriminării ar trebui să fie întotdeauna considerată ca foarte gravă, indiferent dacă încălcarea rezultă din violarea unui principiu stabilit chiar prin tratat, sau din încălcarea aceluiași principiu stabilit într-un regulament sau o directivă. În general, încălcările cu privire la drepturile fundamentale și la cele patru libertăți fundamentale consacrate de tratat ar trebui să fie considerate ca fiind grave și să facă obiectul unei sancțiuni pecuniare adaptate.
- 16.2. În plus, atunci când este cazul, este necesar să se țină cont de faptul că hotărârea Curții căreia statul membru a omis să i se conformeze face parte dintr-o jurisprudență stabilită (de exemplu, când o hotărâre de neexecutare urmează unei hotărâri similare în cadrul unei proceduri care presupune pronunțarea unei hotărâri preliminare). Claritatea (sau caracterul ambiguu sau obscur) al normei încălcate poate reprezenta un factor determinant<sup>13</sup>.
- 16.3. În final, în cazul în care este adecvat, va fi necesar să se țină cont de situația în care, în scopul respectării hotărârii, statul membru a luat măsuri pe care le-a considerat suficiente, dar pe care Comisia le consideră nesatisfăcătoare, ceea ce este diferit de situația în care statul membru omite să ia orice măsură. De fapt, în ultima situație, nu există nicio îndoială cu privire la faptul că statul membru a încălcat articolul 228 alineatul (1). În același fel, lipsa cooperării depline cu Comisia în timpul procedurii prevăzute la articolul 228 alineatul (2) primul paragraf al constituie o circumstanță agravantă<sup>14</sup>. În contrast, trebuie să se aibă în vedere, dacă este cazul, printre factorii de atenuare, faptul că hotărârea care trebuie executată ridică reale probleme de interpretare sau că există anumite dificultăți intrinseci de realizare a executării într-un interval scurt de timp.
- 16.4. *Efectele încălcărilor asupra intereselor generale sau particulare* trebuie măsurate de la caz la caz. Următoarele elemente pot fi oferite ca exemplu:
- pierderea de resurse proprii pentru Comunitate,

---

<sup>13</sup> Statul membru care încalcă o normă clară sau o jurisprudență bine-stabilită de către Curtea de Justiție comite o încălcare mai gravă decât un stat membru care aplică o normă comunitară imprecisă și complexă, care nu a fost niciodată înaintată Curții spre interpretare sau apreciere a validității. A se vedea, cu privire la acest aspect, jurisprudența Curții privind responsabilitatea statelor membre pentru încălcarea dreptului comunitar și în special Hotărârea Curții din 26 martie 1996 în cauza C-392/93 „British Telecommunications”, Recueil 1996, p. I-1631

<sup>14</sup> A se vedea punctul 92 din concluziile avocatului-general Geelhoed în cauza C-304/02, Comisia/Franța.

- impactul încălcării asupra modului de funcționare al Comunității,
- daune grave sau ireparabile cauzate sănătății umane sau mediului,
- prejudicii economice sau ne-economice suferite de persoane fizice și operatori economici, inclusiv consecințele intangibile, precum dezvoltarea personală,
- cuantumurile financiare implicate în încălcare,
- orice posibil avantaj financiar pe care statul membru îl câștigă prin nerespectarea hotărârii Curții,
- importanța relativă a încălcării având în vedere cifra de afaceri sau valoarea adăugată a sectorului economic în cauză în statul membru respectiv,
- volumul populației afectate prin încălcare (gravitatea poate fi considerată mai mică dacă încălcare nu privește populația întregului stat membru în cauză),
- responsabilitatea Comunității față de țările terțe,
- faptul că încălcarea este izolată sau constituie un caz de recidivă (de exemplu, întârzierea repetată în transpunerea directivelor într-un anumit sector).

16.5. Mai mult, atunci când se iau în considerare *interesele la nivel individual* pentru calcularea cuantumului sancțiunii, Comisia nu urmărește să obțină repararea daunelor și prejudiciilor suferite de victimele acestei încălcări, deoarece o astfel de reparație poate fi obținută prin intermediul procedurilor prevăzute în fața instanțelor naționale. Ceea ce urmărește să asigure Comisia, mai degrabă, prin intermediul utilizării acestui parametru este luarea în considerare a *efectelor încălcării la nivel individual și la nivelul operatorilor economici*; astfel, de exemplu, efectele nu sunt aceleași dacă încălcarea privește un caz specific de aplicare incorectă (nerecunoașterea unei diplome), sau lipsa transpunerii unei directive privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, care ar afecta interesele unei întregi categorii profesionale.

16.6. Gravitatea încălcării afectează suma forfetară de bază cu un coeficient de minim 1 și maxim 20.



### C. APLICAREA COEFICIENTULUI PENTRU DURATĂ

17. În ceea ce privește calculul penalității cu titlu cominatoriu, durata luată în considerare este cea a încălcării începând de la prima hotărâre a Curții până la momentul la care Comisia decide să sesizeze Curtea de Justiție. Această perioadă va fi luată în considerare sub forma aplicării unui coeficient de multiplicare al sumei forfetare standard.

Durata încălcării afectează suma forfetară standard cu un coeficient de multiplicare de minim 1 și maxim 3 și se calculează la o rată de 0,10 pe lună de la data pronunțării hotărârii în temeiul articolului 226<sup>15</sup>.

Curtea de Justiție a confirmat că durata încălcării trebuie luată în considerare atât pentru plata penalităților cu titlu cominatoriu, cât și pentru suma forfetară, având în vedere scopul specific al fiecărui tip de sancțiune.<sup>16</sup>

### D. LUAREA ÎN CONSIDERARE A CAPACITĂȚII DE PLATĂ A STATULUI MEMBRU ÎN CAUZĂ

18. Quantumul penalității cu titlu cominatoriu ar trebui să asigure că sancțiunea este atât proporțională cât și o măsură de descurajare.

Efectul descurajator al sancțiunii are două aspecte. Sancțiunea trebuie să fie suficient de mare pentru a asigura:

- că statul membru decide să-și regularizeze situația și să pună capăt încălcării (de aceea trebuie să fie mai mare decât beneficiul pe care statul membru îl câștigă de pe urma încălcării),
- că statul membru nu va repeta aceeași încălcare.

- 18.1. Efectul descurajator este luat în considerare prin intermediul unui factor „n”, definit ca o medie geometrică bazată, pe de o parte, pe produsul intern brut (PIB) al statului membru în cauză, și pe de altă parte, pe ponderea voturilor în Consiliu<sup>17</sup>. Se constată, ca rezultat,

<sup>15</sup> A se vedea punctele 81, 102 și 108 din hotărârea citată anterior în cauza C-304/02, Comisia/Franța.

<sup>16</sup> A se vedea punctul 84 din hotărârea citată anterior în cauza C-304/02, Comisia/Franța.

<sup>17</sup> Această medie este calculată astfel: Factorul „n” este o medie geometrică calculată prin extragerea rădăcinii păturate a factorilor bazați pe PIB-ul statelor membre și pe ponderea voturilor în Consiliu. Se obține prin următoarea formulă:

$$\sqrt[n]{\frac{PIB_n}{PIB_{Lux}} \times \frac{Voturi_n}{Voturi_{Lux}}}$$

unde:

PIB<sub>n</sub> = PIB-ul statului membru în cauză, în milioane de euro,

PIB<sub>Lux</sub> = PIB din Luxemburg,

Voturi<sub>n</sub> = numărul de voturi de care dispune statul membru în Consiliu, în conformitate cu ponderarea stabilită de articolul 205 din tratat,

Voturi<sub>Lux</sub> = numărul de voturi din Luxemburg.

Alegerea Luxemburgului ca bază de calcul nu are nici o influență asupra nivelului relativ al coeficienților pentru oricare două state membre date.

că factorul „n” combină capacitatea de plată a fiecărui stat membru - reprezentată de PIB-ul acestuia - cu numărul de voturi de care dispune în Consiliu. Formula care rezultă permite obținerea unei diferențe rezonabile [de la 0,36 până la 25,40] între diferitele state membre.

Acest factor „n” este:

<b>Statul membru</b>	<b>Factorul special N</b>
Belgia	5,81
Republica Cehă	3,17
Danemarca	3,70
Germania	25,40
Estonia	0,58
Grecia	4,38
Spania	14,77
Franța	21,83
Irlanda	3,14
Italia	19,84
Cipru	0,70
Letonia	0,64
Lituania	1,09
Luxemburg	1,00
Ungaria	3,01
Malta	0,36
Țările de Jos	7,85
Austria	4,84
Polonia	7,22
Portugalia	4,04
Slovenia	1,01
Slovacia	1,45
Finlanda	3,24
Suedia	5,28
Regatul Unit	21,99

18.2. Pentru calcularea cuantumului plății penalității pe zi care se aplică unui stat membru, rezultatul obținut prin aplicarea coeficienților pentru gravitate și pentru durată sumei de bază standard este multiplicat cu factorul „n” (invariabil) al statului membru în cauză. În același timp, Comisia își rezervă dreptul să revizuiască acest factor în cazul în care există orice diferențe importante față de situația reală sau în cazul în care se schimbă ponderea voturilor în Consiliu. În orice caz, creșterea previzibilă, proporțional mai susținută, a PIB-ului noilor state membre va determina Comisia să revizuiască factorul „n” peste trei ani.

Metoda de calcul rezultată poate fi rezumată în următoarea formulă generală:

$$A_j = (F_{ba} \times C_g \times C_d) \times n$$

unde:  $A_j$  = penalități pe zi;  $F_{ba}$  = sumă forfetară standard „plată a penalității”;  
 $C_g$  = coeficient pentru gravitate;  $C_d$  = coeficient pentru durată;  $n$  = factor care ia în considerare capacitatea de plată a statului membru incriminat.

#### **IV. Determinarea cuantumului sumei forfetare**

19. În scopul luării în considerare integrale a efectului descurajator al plății sumei forfetare și a principiilor proporționalității și a egalității de tratament, Comisia va sugera Curții o metodă care constă în:
- pe de o parte, determinarea unei sume forfetare minime fixe, și
  - pe de altă parte, într-un mod de calcul bazat pe o sumă zilnică multiplicată cu numărul de zile în care persistă încălcarea și, deci, în general, similară metodei de calcul a penalităților cu titlu cominatoriu; acest mod de calcul se va aplica atunci când rezultatul depășește suma forfetară minimă.
20. În orice situație de sesizare a Curții de Justiție în temeiul articolului 228 CE, Comisia va propune *cel puțin* o sumă forfetară fixă, determinată pentru fiecare stat membru în funcție de factorul „n” mai sus menționat, fără a se avea în vedere rezultatul calculului descris în paragrafele 21-24 de mai jos.

Această bază minimă fixă reflectă principiul că orice situație de neexecutare persistentă a unei hotărâri a Curții de către un stat membru, independent de orice circumstanțe agravante, reprezintă, în sine, un atac la principiul legalității într-o Comunitate guvernată de principiul supremației dreptului comunitar, care necesită aplicarea unei sancțiuni reale. Baza minimă fixă evită, de asemenea, propunerea unor sume pur simbolice care nu ar avea nici un efect descurajator și care ar diminua, mai degrabă, decât ar întări autoritatea hotărârilor Curții.

Suma forfetară minimă este stabilită la :

	(factor n)	(sumă forfetară minimă <sup>18</sup> )
Belgia	5,81	2.905.000
Republica Cehă	3,17	1.585.000
Danemarca	3,70	1.850.000
Germania	25,40	12.700.000
Estonia	0,58	290.000
Grecia	4,38	2.190.000
Spania	14,77	7.385.000
Franța	21,83	10.915.000
Irlanda	3,14	1.570.000
Italia	19,84	9.920.000
Cipru	0,70	350.000
Letonia	0,64	320.000
Lituania	1,09	545.000
Luxemburg	1,00	500.000
Ungaria	3,01	1.505.000
Malta	0,36	180.000
Țările de Jos	7,85	3.925.000
Austria	4,84	2.420.000
Polonia	7,22	3.610.000
Portugalia	4,04	2.020.000
Slovenia	1,01	505.000
Slovacia	1,45	725.000
Finlanda	3,24	1.620.000
Suedia	5,28	2.640.000
Regatul Unit	21,99	10.995.000

---

<sup>18</sup> Comisia va revizui această sumă o dată la trei ani în funcție de inflație.

21. În plus, și numai în cazul în care suma forfetară minimă este depășită, Comisia va propune Curții de Justiție să determine suma forfetară prin multiplicarea unei *sume zilnice* cu *numărul de zile de persistență a încălcării*, intervenite între ziua pronunțării hotărârii în temeiul articolului 226 și ziua încetării încălcării, sau în lipsa respectării, ziua pronunțării hotărârii în temeiul articolului 228.

Această metodă de calcul nu pare incompatibilă cu noțiunea de sumă forfetară, cu condiția ca la momentul impunerii sale, aceasta fiind data emiterii hotărârii, acest calcul să fie posibil și Curtea să se poată astfel pronunța asupra unei sume fixe.

22. Este necesar să se definească *dies a quo* ca fiind ziua primei hotărâri. De fapt, hotărârea în cauza C-304/02, Comisia/Franța, menționează că durata încălcării de care se ține cont pentru stabilirea sancțiunilor este cea care începe să curgă de la data primei hotărâri<sup>19</sup>. În plus, în conformitate cu jurisprudența, procesul de respectare a unei hotărâri privind o încălcare a dreptului comunitar trebuie să fie „inițiat fără întârziere și să fie finalizată cât de repede posibil.”<sup>20</sup> Bineînțeles, Comisia trebuie să pună la dispoziția statului membru un timp suficient, o perioadă mai lungă sau mai scurtă în funcție de caz, pentru ca acesta să finalizeze procesul de respectare, înainte de a emite avizul motivat în temeiul articolului 228 CE, sau riscă să îi fie respinse acțiunile subsecvente de către Curte<sup>21</sup>. Cu toate acestea, în cazul în care o perioadă de timp rezonabilă a fost acordată statului membru și reiese, la sfârșitul acestei perioade, că executarea nu a fost pe deplin realizată, se consideră că statul membru nu și-a îndeplinit, de la prima hotărâre, obligația sa de a începe imediat procesul de respectare și de a-l finaliza cât de rapid posibil.

23. Modul de calcul al *sumei zilnice* pentru stabilirea sumei forfetare va fi în general similar celui de stabilire a sumei zilnice aplicabile pentru stabilirea plății penalității cu titlu cominatoriu, și anume:

- multiplicarea unei sume de bază standard cu un coeficient pentru gravitate;
- multiplicarea rezultatului obținut cu un factor stabilit pe țară (factorul „n”), ținând cont, atât de capacitatea de plată a statului membru incriminat cât și de numărul de voturi de care dispune în Consiliu.

- 23.1. Comisia va aplica, pentru calculul sumei forfetare, același coeficient pentru gravitate și același factor fix „n”ca și în cazul plății penalităților cu titlu cominatoriu.

- 23.2. Cu toate acestea, va porni, pentru suma forfetară de la o sumă de bază *mai scăzută* decât cea aplicabilă în materie de penalități cu titlu cominatoriu. De fapt, pare echitabil ca suma zilnică pentru plata penalităților cu titlu cominatoriu să fie mai ridicată decât suma forfetară, deoarece comportamentul statului membru în cauză este mai condamnabil din momentul pronunțării unei hotărâri în temeiul articolului 228, acest lucru presupunând că statul membru persistă cu privire la încălcare în ciuda celor două hotărâri consecutive ale Curții de Justiție.

---

<sup>19</sup> A se vedea punctele 81, 102 și 108 din hotărârea citată anterior în cauza C-304/02, Comisia/Franța.

<sup>20</sup> A se vedea punctul 82 din hotărârea în cauza C-387/02, Comisia/Grecia, citată în jurisprudența anterioară.

<sup>21</sup> A se vedea punctele 27 -3127 ale hotărârii citate anterior din cauza C-278/01, Comisia/Spania.

Suma de bază pentru suma forfetară este stabilită la 200 de euro pe zi, ceea ce corespunde unei treimi din suma de bază pentru penalitățile cu titlu cominatoriu<sup>22</sup>.

- 23.3. Spre deosebire de calculul penalității cu titlu cominatoriu, nu se aplică un coeficient pentru durată, deoarece durata încălcării este deja luată în considerare prin multiplicarea sumei zilnice cu numărul de zile al persistenței încălcării.
24. Având în vedere cele de mai sus, metoda de calcul a sumei forfetare astfel determinate poate fi rezumată prin următoarea formulă generală:

$$S_f = S_{fb} \times C_g \times n \times j_r$$

unde:

$S_f$  = sumă forfetară;  $S_{fb}$  = sumă forfetară de bază „plată a sumei forfetare”;  $C_g$  = coeficient pentru gravitate;  $n$  = factor care ia în considerare capacitatea de plată a statului membru incriminat.  $Z_r$  – număr de zile al perioadei în care persistă încălcarea.

## **V. Normă tranzitorie**

25. Comisia va aplica normele și criteriile expuse în prezenta comunicare tuturor deciziilor de sesizare a Curții de Justiție în temeiul articolului 228 CE, pe care le va lua începând cu 1 ianuarie 2006.
26. Cu toate acestea, cu titlu tranzitoriu, în cazurile de încetare a încălcărilor în cursul anului 2006, Comisia își va continua practica actuală de a-și retrage acțiunea din fața Curții în temeiul articolului 228 CE. Acest lucru va permite statelor membre să-și adapteze în timp util comportamentul viitor la noua politică a Comisiei.

---

<sup>22</sup> Comisia va revizui această sumă o dată la trei ani în funcție de inflație.