Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ANTHONY COLLINS
prezentate la 8 decembrie 2022 [1]

Cauza C-692/20

Comisia Europeană
împotriva

Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Directiva 95/60/CE – Marcarea fiscală a motorinelor – Nerespectarea unei hotărâri – Articolul 260 alineatul (1) TFUE – Obligarea la plata unei sume forfetare – Articolul 260 alineatul (2) TFUE – Gravitatea încălcării – Acordul privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice – Protocolul privind Irlanda/Irlanda de Nord – Persistența încălcării după încheierea perioadei de tranziție în ceea ce privește Irlanda de Nord – Consecințe asupra calculului sumei forfetare”

I. Introducere

1. În Hotărârea din 17 octombrie 2018, Comisia/Regatul Unit (C-503/17, EU:C:2018:831, nepublicată, denumită în continuare „hotărârea din cauza C-503/17”), Curtea a statuat [2] că, prin autorizarea utilizării de carburant marcat [3] pentru navigația privată de agrement, chiar și atunci când acest carburant nu face obiectul niciunei scutiri și nici al unei reduceri a ratei accizelor, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 95/60/CE a Consiliului din 27 noiembrie 1995 privind marcarea fiscală a motorinelor și a kerosenului [4].

2. La 21 decembrie 2020, în temeiul articolului 260 TFUE, Comisia Europeană a introdus împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord prezenta acțiune prin care se solicită constatarea nerespectării hotărârii din cauza C-503/17 și aplicarea de către Curte a unei sancțiuni pecuniare.

[1] Limba originală: engleza.

[2] Punctul 46 din această hotărâre.

[3] „Carburantul marcat” este carburantul în care a fost adăugat, sub supraveghere fiscală, un marcaj fiscal sub formă de colorant înainte ca produsul să fie eliberat pentru consum.

[4] JO 1995, L 291, p. 46, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 11. Directiva 95/60 promovează realizarea și funcționarea pieței interne prin facilitarea identificării motorinelor cărora nu li s-au aplicat accize la cota integrală. Trebuie aplicat un marcaj fiscal motorinelor și kerosenului (altul decât carburantul pentru avioane) care sunt scutite de accize sau care sunt supuse accizelor la o cotă diferită de cea standard aplicabilă uleiurilor minerale utilizate sub formă de carburant. Acest carburant marcat este denumit uneori „motorină roșie” în Regatul Unit și în Irlanda.

3. Prezenta acțiune prezintă cel puțin trei elemente de noutate. În primul rând, este singura de acest tip introdusă împotriva Regatului Unit în perioada în care a fost membru al Uniunii Europene. În al doilea rând, a fost inițiată în perioada tranzitorie prevăzută în Acordul privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (denumit în continuare „Acordul de retragere”)[5]. În al treilea rând, după expirarea acestei perioade de tranziție, Regatul Unit avea obligația de a se conforma hotărârii din cauza C-503/17 numai în ceea ce privește Irlanda de Nord[6]. Astfel, în cadrul soluționării prezentei acțiuni, Curtea trebuie să stabilească dacă ultimul dintre aceste trei elemente: (a) atenuează gravitatea încălcării și/sau (b) are drept consecință faptul că produsul intern brut (PIB) al Irlandei de Nord, care este distinct de cel al Regatului Unit, trebuie utilizat pentru a calcula suma forfetară care trebuie plătită.

II. Procedura precontencioasă

4. Prin scrisoarea din 22 octombrie 2018, Comisia a solicitat Regatului Unit să precizeze, în termen de două luni, măsurile pe care intenționa să le adopte pentru a se conforma hotărârii din cauza C-503/17, pronunțată la 17 octombrie 2018. Regatul Unit a răspuns prin scrisoarea din 19 decembrie 2018. Acesta a explicat dificultățile practice cu care s-a confruntat pentru a asigura această conformitate[7]. Și-a exprimat intenția de a interzice utilizarea carburantului marcat pentru propulsarea ambarcațiunilor private de agrement prin adoptarea unor acte cu putere de lege în anul 2019 și prin depunerea spre aprobare de către Parlament în anul 2020 a normelor de punere în aplicare necesare.

5. Întrucât nu a primit nicio altă informație, Comisia a adresat Regatului Unit, la 15 mai 2020, o scrisoare de punere în întârziere, potrivit căreia Regatul Unit nu luase încă măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii din cauza C-503/17. Prin această scrisoare s-a solicitat prezentarea de observații în termen de patru luni de la primirea ei, la expirarea căruia Comisia avea dreptul de a sesiza Curtea în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE.

6. În cadrul unei conferințe telefonice care a avut loc la 12 august 2020, Regatul Unit a explicat serviciilor Comisiei că, deși era în curs încă o consultare cu părțile interesate cu privire la utilizarea carburantului marcat, actele cu putere de lege relevante fuseseră adoptate și că urma să fie inițiat procesul de adoptare a normelor de punere în aplicare necesare.

7. Regatul Unit a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere la 11 septembrie 2020. Acesta a explicat că, drept consecință a organizării alegerilor generale în decembrie 2019, nu fusese adoptată o lege a finanțelor publice în anul respectiv. Răspunsurile la consultarea menționată mai sus au evidențiat de asemenea o serie de provocări de natură practică în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor menite să asigure respectarea hotărârii din cauza C-503/17. Regatul Unit a menționat că, la 1 octombrie 2020, se va încheia încă o consultare publică și că ulterior va decide data de la care va fi eliminat dreptul de a utiliza carburant marcat pentru navigația privată de agrement.

[5] JO 2020, L 29, p. 7.

[6] A se vedea Protocolul privind Irlanda/Irlanda de Nord și punctele 56-57 din prezentele concluzii.

[7] A se vedea punctul 13 din prezentele concluzii.

III. Procedura în fața Curții

8. Întrucât nu a primit nicio altă comunicare din partea Regatului Unit, Comisia a introdus prezenta acțiune la 21 decembrie 2020[8]. Aceasta solicită Curții:

– declararea faptului că, întrucât nu a luat măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii din cauza C-503/17, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolele 127 și 131 din Acordul de retragere;

– obligarea Regatului Unit, în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE coroborat cu articolele 127 și 131 din Acordul de retragere, la plata către Comisie a unei sume forfetare de 35 873,20 euro, înmulțită cu numărul de zile scurs între data pronunțării hotărârii din cauza C-503/17 și data la care fie Regatul Unit se va conforma hotărârii menționate, fie se va pronunța hotărârea în prezenta cauză, oricare va fi prima, minimul sumei forfetare fiind de 8 901 000 de euro;

– obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată aferente prezentei proceduri.

9. Ulterior, Regatul Unit a informat Comisia cu privire la faptul că, prin normele de drept derivat adoptate la 28 iunie 2021, au fost puse în aplicare dispozițiile Finance Act 2020 (Legea privind finanțele din 2020)[9] și s-a interzis, începând de la 1 octombrie 2021, utilizarea carburantului marcat pentru navigația privată de agrement în Irlanda de Nord[10]. Prin scrisoarea din 11 februarie 2022 adresată Curții, Comisia a arătat că, din acest motiv, renunță la capătul de cerere privind aplicarea unei penalități zilnice cu titlu cominatoriu. Cu toate acestea, Comisia și-a menținut capătul de cerere prin care a solicitat obligarea la plata unei sume forfetare pentru neîndeplinirea obligațiilor între data de 17 octombrie 2018, data pronunțării hotărârii din cauza C-503/17, și data de 30 septembrie 2021, dată la care Regatul Unit s-a conformat acestei hotărâri.

10. La 28 septembrie 2022, a avut loc o ședință în cadrul căreia Comisia și Regatul Unit și-au prezentat pledoariile și au răspuns la întrebările Curții.

IV. Analiză

A. Comisia a acordat Regatului Unit un termen suficient pentru a se conforma hotărârii din cauza C-503/17?

1. Argumentele părților

11. Prin scrisoarea de punere în întârziere din 14 mai 2020, Comisia a solicitat Regatului Unit să prezinte observații în termen de patru luni de la primirea ei, și anume până la data de 15 septembrie 2020 (denumită în continuare „data evaluării”). Comisia consideră că prezenta acțiune este justificată întrucât, prin faptul că nu s-a conformat hotărârii din cauza C-503/17

[8] A se vedea articolele 86 și 89 din Acordul de retragere în ceea ce privește competența Curții în cauzele pendinte și caracterul obligatoriu și executoriu al hotărârilor și ordonanțelor sale pentru Regatul Unit și pe teritoriul acestuia.

[9] A se vedea articolul 89 din Legea privind finanțele din 2020 și anexa 11 la această lege.

[10] The Finance Act 2020, anexa 11 (Appointed Day) (Northern Ireland), Regulations 2021. A se vedea de asemenea orientările emise de Regatul Unit intitulate *Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying*, Excise Notice 554, section 2 (Carburant utilizat pentru ambarcațiuni și aeronave private de agrement), aviz privind accizele nr. 554, secțiunea 2).

până la data evaluării, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE. Potrivit Comisiei, un stat membru nu poate invoca dificultăți de ordin practic pentru a justifica nerespectarea unei hotărâri a Curții. În orice caz, dificultățile descrise de Regatul Unit nu justifică întârzierea cu care s-a conformat.

12. Regatul Unit susține că atât scrisoarea Comisiei de punere în întârziere, cât și inițierea procedurii prevăzute la articolul 260 TFUE au fost premature. Un corolar al cerinței stabilite pe cale jurisprudențială ca un stat membru să se conformeze cât mai curând posibil unei hotărâri a Curții este acela ca, atunci când apreciază dacă un stat membru a avut suficient timp pentru a se conforma hotărârii respective, Comisia să țină seama în mod corespunzător de eventualele obstacole de ordin practic în calea atingerii acestui rezultat.

13. Regatul Unit susține că Comisia a confundat dificultățile juridice sau politice cu anumite dificultăți concrete de ordin practic cu care s-a confruntat. Printre acestea, a identificat lungimea liniei de coastă a Regatului Unit, numărul mare de porturi de dimensiuni diferite, viabilitatea porturilor mai mici care furnizează carburant nemarcat ambarcațiunilor private de agrement și carburant marcat navelor comerciale, precum și dificultatea de a obține un permis de urbanism pentru instalarea unor rezervoare secundare în medii marine sensibile. Au apărut probleme legate de deteriorarea carburantului depozitat pentru perioade lungi de timp, ca urmare a vânzării sale în cantități mici. Indisponibilitatea carburantului nemarcat ar putea determina operatorii ambarcațiunilor private de agrement să stocheze acest carburant la bordul ambarcațiunilor lor sau să achiziționeze carburant marcat fără a plăti valoarea corectă a accizelor [11]. Ambarcațiunile care nu sunt dotate cu două rezervoare care să faciliteze stocarea carburantului pentru navigație separat de carburantul utilizat pentru gătit și încălzire ar întâmpina dificultăți, la fel ca ambarcațiunile care sunt utilizate în scopuri comerciale o parte din an, iar o altă parte, în scopuri recreative.

14. Comisia trebuia să fi explicat cel puțin de ce a considerat că aceste dificultăți de ordin practic nu justificau acordarea unui termen suplimentar Regatului Unit pentru a se conforma hotărârii din cauza C-503/17.

15. Regatul Unit observă de asemenea că, în cele șapte luni imediat anterioare datei evaluării, pandemia de COVID-19, care a afectat Regatul Unit într-o mai mare măsură decât a afectat majoritatea celorlalte țări din Europa, a creat dificultăți suplimentare pentru a se conforma.

16. În memoriul în duplică se susține că, în cazul în care neadoptarea de măsuri adecvate până la data evaluării stabilită în scrisoarea de punere în întârziere constituie în mod automat încălcarea articolului 260 TFUE, acest lucru conferă Comisiei o putere excesivă de a stabili data până la care un stat trebuie să se conformeze. Mai mult decât atât, uneori Comisia a acordat unor diferite state membre perioade diferite în acest scop. Regatul Unit face trimitere la o serie de cazuri în care termenul acordat în scrisoarea de punere în întârziere pentru conformare a fost mai lung decât în speță și în care a fost permisă trecerea încă a unei perioade considerabile între emiterea scrisorii de punere în întârziere și inițierea procedurii prevăzute la articolul 260 TFUE. Astfel de diferențe de abordare constituie, în opinia Regatului Unit, încălcări inadmisibile ale principiului egalității de tratament.

[11] La punctul 38 din prezentele concluzii sunt descrise măsurile adoptate de Regatul Unit în 2008.

2. Apreciere

17. Articolul 260 TFUE nu prevede niciun termen imperativ pentru executarea hotărârii Curții prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru. Potrivit unei jurisprudențe constante, importanța aplicării imediate și uniforme a dreptului Uniunii impune ca această executare să fie începută imediat și să se realizeze în cel mai scurt termen posibil [12]. Pare incontestabil faptul că statele membre trebuie să dispună de un termen rezonabil pentru a lua măsurile necesare în vederea conformării [13]. Părțile sunt de acord că data de 15 septembrie 2020 este data în raport cu care existența unei încălcări trebuie apreciată în sensul articolului 260 TFUE [14]. Prin urmare, Comisia a acordat Regatului Unit patru luni pentru a răspunde la scrisoarea de punere în întârziere și 23 de luni pentru a se conforma hotărârii din cauza C-503/17. Prezenta acțiune a fost introdusă la 21 decembrie 2020, la trei luni de la data evaluării.

18. Potrivit unei jurisprudențe constante, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor are la bază constatarea obiectivă că un stat membru nu și-a respectat obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii. Astfel, un stat membru nu poate invoca dispoziții, practici sau situații care prevalează în ordinea sa juridică internă pentru a justifica nerespectarea acestor obligații [15]. În plus, jurisprudența Curții nu oferă niciun sprijin pentru distincția pe care Regatul Unit încearcă să o facă între dificultățile de ordin juridic și politic, despre care recunoaște că nu pot constitui un motiv obiectiv pentru întârzierea nejustificată de a se conforma unei hotărâri a Curții, și problemele sau obstacolele de ordin practic, despre care consideră că pot constitui un astfel de motiv obiectiv.

19. Curtea a respins argumentul invocat de un stat membru în sensul că un caz de forță majoră și unele dificultăți de finanțare în legătură cu un proiect de construcție au afectat capacitatea sa de a se conforma unei hotărâri a Curții privind tratarea apelor urbane reziduale [16]. De asemenea, Curtea a respins argumentele potrivit cărora nerespectarea ar putea fi justificată de complicațiile și costurile aferente elaborării și punerii în aplicare a unui program de dezafectare a depozitelor ilegale de deșeuri [17]. În contextul ajutoarelor de stat, nici dificultatea de a identifica beneficiarii ajutoarelor ilegale [18], nici problemele de cuantificare a sumelor care trebuie recuperate [19] nu au fost acceptate ca justificări legitime pentru nerespectarea unei hotărâri a Curții. Curtea nu a acceptat nici argumentul potrivit căruia manifestațiile violente ar putea justifica o întârziere în punerea în executare a unei hotărâri a Curții prin care se constată că un stat membru nu a transpus o directivă a Uniunii [20].

20. Conform acestei jurisprudențe, dificultățile evocate de Regatul Unit trebuie asimilate unei situații prevalente în ordinea juridică internă a acestui stat, care nu justifică nerespectarea obligațiilor care decurg din dreptul Uniunii.

[12] A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98, punctul 100 și jurisprudența citată).

[13] Concluziile avocatului general Mischo prezentate în cauza Comisia/Spania (C-278/01, EU:C:2003:342, punctele 31 și 32) și Hotărârea din 25 noiembrie 2003, Comisia/Spania (C-278/01, EU:C:2003:635, punctele 30 și 31).

[14] A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 iunie 2013, Comisia/Republica Cehă (C-241/11, EU:C:2013:423, punctul 23 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian din Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 84 și jurisprudența citată).

[15] A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 octombrie 2015, Comisia/Grecia (C-167/14, nepublicată, EU:C:2015:684, punctul 35 și jurisprudența citată).

[16] Hotărârea din 22 iunie 2016, Comisia/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471, punctele 33 și 41, precum și jurisprudența citată).

[17] Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Grecia (C-378/13, EU:C:2014:2405, punctele 24 și 29, precum și jurisprudența citată).

[18] Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 87 și jurisprudența citată).

[19] Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428, punctul 45 și jurisprudența citată).

[20] Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (C-121/07, EU:C:2008:695, punctul 72 și jurisprudența citată).

21. Nu există nicio îndoială că Regatul Unit a intenționat să se conformeze prin adoptarea legislației, operațiune care nu este, în sine, complicată sau dificilă. De fapt, dificultățile de ordin practic la care se referă Regatul Unit și pe care le-a invocat și în cauza C-503/17 se referă în principal la costurile pe care furnizorii de carburant din porturi erau susceptibili să le suporte pentru a se conforma reglementării care a transpus în mod corect Directiva 95/60. În acest context, Regatul Unit nu explică modul în care întârzierea în a se conforma hotărârii din cauza C-503/17 ar fi condus la reducerea acestor costuri, iar nu doar la amânarea suportării acestora.

22. Pandemia de COVID-19 este cealaltă dificultate de ordin practic invocată de Regatul Unit în acest context. În corespondența de la acea vreme dintre Regatul Unit și Comisie nu este menționată pandemia de COVID-19. În lipsa unor detalii cu privire la modul în care pandemia de COVID-19 a întârziat adoptarea măsurilor pe care le impune executarea hotărârii din cauza C-503/17, este dificilă acceptarea acesteia ca justificare legitimă pentru această întârziere.

23. În contextul actual, este de asemenea relevant într-o anumită măsură faptul că nerespectarea de către Regatul Unit a Directivei 95/60 a făcut, într-un fel sau altul, obiectul discuțiilor cu Comisia după expirarea, în 2006, a derogării de la Directiva 95/60[21]. În plus, astfel cum subliniază Comisia, Irlanda s-a conformat Hotărârii Comisia/Irlanda[22], care privea un caz similar de nerespectare a Directivei 95/60, prin adoptarea unei reglementări care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2020.

24. Prin urmare, considerăm că împrejurările invocate de Regatul Unit nu susțin, nici în drept, nici în fapt, afirmația sa că nu a putut, până la data evaluării, să se conformeze hotărârii din cauza C-503/17.

25. Argumentul Regatului Unit potrivit căruia Comisia nu a explicat în faza precontencioasă a prezentei proceduri motivele pentru care a considerat că împrejurările invocate de Regatul Unit nu constituiau motive legitime pentru neadoptarea măsurilor necesare pentru executarea hotărârii din cauza C-503/17 pare oarecum nesincer. În primul rând, în scrisoarea sa din 19 decembrie 2018, Regatul Unit a descris diferite obstacole care nu i-au permis să se conformeze acestei hotărâri și a anunțat intenția sa de a introduce modificări legislative în 2019 sau 2020. Prin urmare, calendarul propus de Regatul Unit a admis existența acestor dificultăți de ordin practic și le-a luat în considerare. În lipsa altei comunicări, Comisia a trimis Regatului Unit o scrisoare de punere în întârziere în luna mai 2020, cu un termen de patru luni pentru a oferi un răspuns. Răspunsul Regatului Unit nu face nicio referire la îndoielile pe care le-ar fi putut avea cu privire la impactul dificultăților de ordin practic asupra calendarului propus pentru conformare. În al doilea rând, astfel cum subliniază Comisia, Regatul Unit a invocat aceleași dificultăți de ordin practic pentru a explica neconformarea cu Directiva 95/60 în cadrul procedurii care a condus la pronunțarea hotărârii din cauza C-503/17[23]. În cele din urmă, în cadrul procedurii inițiate în temeiul articolului 260 alineatul (2) din TFUE, Comisia propune penalitățile cu titlu cominatoriu și/sau sumele forfetare pe care le consideră adecvate, lăsând totodată Curții sarcina aplicării lor. Ambele părți beneficiază pe deplin de posibilitatea de a prezenta Curții toate aspectele relevante. Prin urmare, susținerea Regatului Unit potrivit căreia Comisia a fi încălcat o obligație care i-ar fi revenit este nefondată.

[21] Comisia Europeană, Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală, *Evaluation study on the application of the provisions of the Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oil and kerosene: final report, volume I – Main text* (Studiu de evaluare privind aplicarea dispozițiilor Directivei 95/60/CE a Consiliului din 27 noiembrie 1995 privind marcarea fiscală a motorinei și a kerosenului: raport final, volumul I – Textul principal), Oficiul pentru Publicații, 2018 (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (denumit în continuare „Studiul de evaluare din 2018”), p. 61.

[22] Hotărârea din 17 octombrie 2018 (C-504/17, nepublicată, EU:C:2018:832).

[23] A se vedea punctul 39 din Hotărârea C-503/17.

26. Nu suntem convinși nici de temeinicia argumentului, invocat în memoriul în duplică, potrivit căruia Comisia a acționat în mod nelegal, întrucât există situații în care aceasta a acordat statelor membre un termen mai lung pentru a se conforma unei hotărâri a Curții. În acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu se pot stabili cu ușurință termene uniforme. Fiecare caz este specific în funcție de situația de fapt din speță și ar putea fi necesar să se țină seama de o gamă largă de împrejurări înainte de a se putea stabili momentul și forma măsurilor de punere în aplicare adecvate. Prin urmare, Comisia dispune de o putere de apreciere pentru a decide cu privire la oportunitatea introducerii unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru și pentru a alege momentul în care o va iniția [24]. Exercitarea acestei competențe face obiectul unui control jurisdicțional în cadrul unei acțiuni întemeiate pe articolul 260 TFUE. Cu toate acestea, nu poate fi admis un argument care constă în invocarea mai multor cazuri în care alte state membre, în împrejurări diferite, au beneficiat de mai mult timp pentru a se conforma hotărârilor Curții.

27. Regatul Unit nu contestă faptul că, după expirarea datei evaluării, operatorii ambarcațiunilor private de agrement din Regatul Unit puteau utiliza carburant marcat drept carburant pentru ambarcațiunile lor. Prin urmare, acesta nu s-a conformat hotărârii din cauza C-503/17 până la data respectivă, neîndeplinindu-și astfel obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE.

28. Având în vedere cele de mai sus, solicităm Curții să constate că faza precontencioasă a prezentei cauze nu era afectată de nelegalitate în raport cu niciunul dintre aspectele invocate de Regatul Unit în observațiile sale scrise și orale.

B. Plata sumei forfetare

1. Introducere

29. Comisia propune Curții să oblige Regatul Unit la plata unei sume forfetare de 35 873,20 euro pe zi, înmulțită cu numărul de zile scurs între data pronunțării hotărârii din cauza C-503/17 (17 octombrie 2018) și data la care Regatul Unit s-a conformat acesteia (30 septembrie 2021), rezultând suma totală de 38 743 056 de euro.

30. Pentru a stabili suma forfetară zilnică, Comisia a aplicat metoda prevăzută în Comunicarea sa din 2005 [25], astfel cum a fost actualizată în 2019 și 2020 [26]. Acest calcul este menit să conducă la plata unei sume forfetare care să aibă un efect disuasiv adecvat, respectând în același timp principiile proporționalității și egalității de tratament [27]. Suma forfetară zilnică propusă de

[24] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2022, Comisia/Regatul Unit (Combaterea fraudei privind subevaluarea) (C-213/19, EU:C:2022:167, punctul 203 și jurisprudența citată).

[25] Comunicarea Comisiei – Punerea în aplicare a articolului 228 din Tratatul CE [SEC(2005) 1658] (JO 2007, C 126, p. 15) (denumită în continuare „Comunicarea din 2005”), care a fost extinsă de Comisie, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la procedurile prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE [a se vedea în acest sens Comunicarea Comisiei – Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din Tratat (JO 2011, C 12, p. 1), punctul 4 și secțiunea V].

[26] Comunicarea Comisiei – Modificarea metodei de calcul al plăților forfetare și al plăților zilnice ale penalităților cu titlu cominatoriu propuse de Comisie în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene (JO 2019, C 70, p. 1) (denumită în continuare „Comunicarea din 2019”) și Comunicarea Comisiei – Actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumei forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție a Uniunii Europene în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor [C(2020) 6043, JO 2020, C 301, p. 1] (denumită în continuare „Comunicarea din 2020”).

[27] Pe baza acestei metodologii, suma forfetară maximă care trebuie plătită de Regatul Unit pentru încălcarea în cauză este de 77,5 milioane de euro [(1 052 × 20 × 3,41) ×1 080].

Comisie se bazează pe valoarea forfetară de bază uniformă de 1 052 de euro [28], înmulțită cu coeficientul de gravitate 10 din 20 [29]. Acest rezultat este, la rândul său, înmulțit cu o sumă destinată să reflecte capacitatea de plată a statului membru, denumită factorul special „n”, care, în cazul Regatului Unit, este de 3,41 [30].

31. Regatul Unit nu contestă că, potrivit unei jurisprudențe constante, plata unei sume forfetare poate fi impusă în împrejurările speței [31]. Acesta susține însă că, având în vedere dificultățile de ordin practic cu care s-a confruntat în încercarea de a se conforma hotărârii din cauza C-503/17, impactul foarte limitat al neconformării, precum și retragerea Regatului Unit din Uniunea Europeană, suma forfetară care trebuie plătită nu ar trebui să depășească 250 000 de euro.

32. Articolul 260 alineatul (2) TFUE conferă Curții o marjă largă de apreciere în ceea ce privește obligarea la plata unor sume forfetare. Potrivit unei jurisprudențe constante, această obligare trebuie, în fiecare speță, să depindă de ansamblul elementelor pertinente care se raportează atât la caracteristicile neîndeplinirii, cât și la atitudinea proprie a statului membru. Aceasta necesită o apreciere atât a gravității încălcării, inclusiv a consecințelor acesteia asupra intereselor publice și private, cât și a duratei acesteia, de la data pronunțării hotărârii în discuție până la data la care statul membru se conformează acesteia [32].

2. Gravitatea încălcării

a) Argumentele părților

33. Comisia invocă trei elemente pentru a justifica coeficientul de gravitate propus, și anume 10 pe o scară de la 1 la 20, stabilit prin Comunicarea din 2005. În primul rând, aceasta subliniază claritatea obligației, subliniată și în Hotărârea C-503/17 [33]. Nu poate exista nicio îndoială cu privire la natura măsurilor de punere în aplicare pe care Regatul Unit trebuia să le ia pentru a se conforma hotărârii respective.

34. În al doilea rând, Comisia arată că Directiva 95/60 completează Directiva 2003/96/CE a Consiliului din 27 octombrie 2003 privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității [34], în vederea promovării realizării și funcționării pieței interne, permițând identificarea ușoară și rapidă a motorinelor cărora nu li s-au aplicat accize la cota integrală. Primul considerent al Directivei 95/60 precizează de asemenea că obiectivele acesteia nu pot fi realizate individual de statele membre. Prin urmare, Comisia consideră că încălcarea este, în principiu, gravă.

35. Comisia subliniază că, în 2011, Comitetul pentru accize a considerat că faptul că statele membre nu au impus utilizarea drept carburant a motorinei nemarcate a subminat întregul sistem de marcare fiscală comună. Comisia susține că Regatul Unit a îngreunat sarcina autorităților altor state membre care inspectează ambarcațiunile de a stabili dacă o anumită ambarcațiune transporta carburant supus în mod legal cotei integrale a accizelor în Regatul Unit.

[28] Comunicarea din 2020, secțiunea III, primul paragraf, punctul 2.

[29] Comunicarea din 2005, punctul 16.6.

[30] Comunicarea din 2020, secțiunea III, primul paragraf, punctul 3.

[31] Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 83).

[32] A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Grecia (C-378/13, EU:C:2014:2405, punctele 72, 73 și 76).

[33] Punctul 44 din hotărârea din cauza C-503/17.

[34] JO 2003, L 283, p. 51, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 98.

Este posibil ca un număr considerabil de operatori ai ambarcațiunilor private de agrement să fi fost afectați de faptul că Regatul Unit nu a eliminat dreptul de a utiliza carburant marcat pentru navigație, deși nu se cunoaște cu exactitate numărul acestora. Comisia face referire de asemenea la cazurile în care autoritățile statelor membre au amendat operatorii ambarcațiunilor private de agrement care călătoreau dinspre Regatul Unit pentru utilizarea drept combustibil a carburantului marcat.

36. În al treilea rând, Comisia a ținut seama de faptul că este pentru prima dată când formulează o acțiune împotriva Regatului Unit pentru omisiunea de conformare cu o hotărâre a Curții.

37. Regatul Unit subliniază că scopul Directivei 95/60 este accesoriu în raport cu obiectivul final urmărit de Directiva 2003/96, care este acela de a garanta că statele membre aplică produselor energetice niveluri minime de impozitare. Din această perspectivă, impactul unei eventuale neîndepliniri a obligațiilor a fost limitat prin măsurile legislative adoptate în anii 2008 și 2012.

38. În 2008, acesta a pus în aplicare un sistem prin care carburantul la cotă redusă marcat cu colorant roșu era pus la dispoziție pentru a fi utilizat de ambarcațiuni private de agrement, sub rezerva îndeplinirii mai multor condiții. Operatorii ambarcațiunilor private de agrement erau obligați să plătească acciza la cota standard pentru carburantul achiziționat pentru propulsarea ambarcațiunilor lor și să declare că acesta era scopul în care era utilizat. La achiziționarea unui astfel de carburant se elibera o chitanță, iar furnizorul agreat de carburant remitea acciza autorităților fiscale. Astfel, persoanele care cumpărau carburant marcat pentru navigația privată de agrement achitau acciza integral, în conformitate cu obiectivul final al directivelor menționate mai sus. Autoritățile fiscale puteau verifica dacă s-a plătit nivelul corect al accizei solicitând operatorilor ambarcațiunilor private de agrement să prezinte chitanțele și eventual solicitând confirmarea vânzării de la furnizorul agreat de carburant [35]. În 2012, Regatul Unit a introdus o cerință suplimentară ca persoanele care achiziționează carburant marcat să admită că alte state membre pot lua măsuri în cazul în care descoperă că respectivul carburant marcat a fost utilizat pentru navigația privată de agrement [36].

39. De asemenea, Regatul Unit observă că, după încheierea perioadei de tranziție la 31 decembrie 2020, Directiva 95/60 se aplică numai în Irlanda de Nord. În Irlanda de Nord există aproximativ 1 500 de ambarcațiuni private de agrement care utilizează însă un procent mic din carburantul marcat consumat în Regatul Unit. Prin urmare, de la acea dată, impactul deja limitat al neconformării a fost redus și mai mult.

40. Regatul Unit concluzionează că un coeficient de 3 din 20 ar fi adecvat pentru a răspunde gravității încălcării.

[35] Articolele 14E și 14F din Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (Legea din 1979 privind taxele pe hidrocarburi) și din Hydrorcarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure–flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008 [Regulamentul din 2008 privind hidrocarburile și amestecurile bio (aeronave și ambarcațiuni private de agrement) (plata unor taxe reduse, etc.)], SI 2008/2599.

[36] Articolul 14E alineatul (7A) din Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (Legea din 1979 privind taxele pe hidrocarburi).

b) Apreciere

1) Cooperarea și comportamentul anterior

41. În cadrul aprecierii gravității unei încălcări, cooperarea unui stat membru cu Comisia, în special în cursul procedurii precontencioase, este un element relevant care trebuie luat în considerare [37].

42. La 19 decembrie 2018, Regatul Unit a răspuns la prima comunicare a Comisiei după pronunțarea hotărârii din cauza C-503/17, prezentând planurile sale în vederea conformării. Ulterior, acesta nu și-a urmat însă propriile planuri. În răspunsul său la scrisoarea Comisiei de punere în întârziere, Regatul Unit a explicat că întârzierea sa în această privință a fost cauzată de alegerile generale care au avut loc în luna decembrie 2019 și de continuarea unei consultări mai ample cu privire la utilizarea carburanților marcați în diferite sectoare. După încheierea acestor consultări, urma să se decidă când va fi eliminat dreptul operatorilor ambarcațiunilor private de agrement de a utiliza carburant marcat pentru navigație, luând măsuri suplimentare în cursul anului respectiv. Regatul Unit a adoptat legislația necesară în acest scop în iulie 2020, dar nu s-a conformat pe deplin decât în luna octombrie 2021, fapt ce constituie o abatere în mare parte inexplicabilă de la planurile pe care le comunicase inițial Comisiei.

43. În special, Regatul Unit nu a explicat Comisiei motivul pentru care au fost necesare două consultări, inclusiv una privind aspecte mai ample, pentru a se conforma hotărârii din cauza C-503/17. Acesta este îndeosebi cazul având în vedere că o astfel de conformare nu a constituit în niciun moment un aspect discreționar, întrucât în răspunsul Regatului Unit la scrisoarea de punere în întârziere s-a recunoscut în mod implicit faptul că se va conforma hotărârii după încheierea consultărilor [38]. Dacă scopul acestor consultări era de a informa în prealabil părțile interesate cu privire la măsurile necesare pentru a asigura conformitatea cu legislația națională, acest lucru ar fi putut fi realizat mult mai devreme și mai eficient. În plus, astfel cum se explică la punctul 21 din prezentele concluzii, nu suntem convinși că dificultățile de ordin practic pe care Regatul Unit a continuat să le invoce o perioadă îndelungată de timp reflectau vreo incapacitate reală a sa de a se conforma.

44. Pentru ca cooperarea să constituie un factor atenuant în evaluarea gravității încălcării, este necesar mai mult decât interacțiunea normală cu Comisia. Ne-am aștepta să vedem un veritabil spirit de cooperare [39], evidențiat printr-un dialog proactiv, onest și constructiv cu Comisia și intenția sinceră de conformare cât mai rapid posibil. Pentru motivele expuse la punctul precedent din prezentele concluzii, considerăm că comportamentul Regatului Unit nu a atins acest prag.

[37] A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 iunie 2013, Comisia/Republica Cehă (C-241/11, EU:C:2013:423, punctul 51).

[38] Cel puțin o consultare anterioară cu privire la respectarea Directivei 2003/96 s-a încheiat în luna august 2007, după expirarea derogării de care a beneficiat Regatul Unit [a se vedea punctul 7.4 din Explanatory Memorandum to the Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate, etc.) Regulations 2008] [Memorandum explicativ referitor la Regulamentul din 2008 privind hidrocarburile și amestecurile bio (aeronave și ambarcațiuni private de agrement) (plata unor taxe reduse, etc.)].

[39] A se vedea prin analogie Hotărârea din 24 iunie 2015, Fresh Del Monte Produce/Comisia și Comisia/Fresh Del Monte Produce (C-293/13 P și C-294/13 P, EU:C:2015:416, punctul 184 și jurisprudența citată).

45. Deși se spune că virtutea este în sine recompensa, în acest caz, ordinea juridică a Uniunii oferă cel puțin o oarecare recompensă tangibilă. Faptul că Regatul Unit nu a mai avut niciodată calitatea de pârât în cadrul unei acțiuni întemeiate pe articolul 260 TFUE reprezintă o circumstanță atenuantă dovedită care ar trebui luată în considerare, astfel cum se recunoaște în cererea introductivă [40].

2) Obiectivul urmărit

46. Instituirea pieței interne în temeiul articolului 3 alineatul (3) TUE este una dintre misiunile esențiale ale Uniunii Europene [41]. Directiva 2003/96 urmărește să faciliteze buna funcționare a pieței interne prin stabilirea unor cote minime de impozitare pentru majoritatea produselor energetice. Prin stabilirea unor reglementări comune privind marcarea fiscală a motorinei și a kerosenului cărora nu li s-au aplicat accize la cota integrală aplicabilă în cazul în care astfel de combustibil este utilizat sub formă de carburant, Directiva 95/60 completează Directiva 2003/96. Directiva 95/60 promovează astfel realizarea și funcționarea pieței interne [42], permițând identificarea facilă și rapidă a motorinei căreia nu i se aplică accize la cota integrală [43].

47. Nu există nicio îndoială că echitatea, legitimitatea și eficacitatea pieței interne a Uniunii Europene depind de acțiunea solidară a tuturor statelor membre prin transpunerea integrală și corectă a tuturor directivelor relevante. Încălcarea de către un stat membru a obligațiilor sale referitoare la buna funcționare a pieței interne reprezintă, în principiu, un lucru grav. Acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când, astfel cum este cazul în speță, aceste obligații sunt prevăzute în mod clar de reglementarea aplicabilă.

48. La punctele 33 și 34 din prezentele concluzii sunt prezentate argumentele Comisiei cu privire la acest aspect. Cu toate acestea, se poate observa că Studiul de evaluare din 2018 privind aplicarea Directivei 95/60 elaborat de Comisie concluzionează că, din perspectiva pieței interne, marcajul fiscal are o relevanță limitată pentru eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale din cadrul Uniunii. Studiul de evaluare din 2018 arată că majoritatea schimburilor comerciale din cadrul Uniunii privesc carburantul nemarcat în regim suspensiv de accize care, prin natura sa, elimină barierele legate de statutul fiscal al produselor. Aproximativ 80 % din carburanții marcați sunt utilizați în activități care au un caracter intrinsec local, cum ar fi încălzirea, agricultura, producția de energie electrică și construcțiile, care nu ridică nicio problemă de utilizare legală în cadrul Uniunii Europene [44]. În ședință, Comisia a admis că procedura nu privește decât o parte a procentului de 20 % din carburantul marcat utilizat în activități transfrontaliere. Aceasta a subliniat totuși că Directiva 95/60 urmărește implementarea unui sistem de control eficient în Uniunea Europeană, pe care Regatul Unit nu l-a pus în aplicare.

49. Studiul de evaluare din 2018 oferă o perspectivă utilă și fiabilă asupra relevanței marcajului fiscal în eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale în interiorul Uniunii. În consecință, Curtea poate ține seama de acesta în aprecierea gravității încălcării.

[40] Hotărârea din 30 mai 2013, Comisia/Suedia (C-270/11, EU:C:2013:339, punctul 55).

[41] Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Comisia/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903, punctul 122).

[42] A se vedea punctul 46 din hotărârea din cauza C-503/17.

[43] Alte precizări cu privire la cadrul juridic figurează la punctele 2-14 din hotărârea din cauza C-503/17.

[44] Pagina 6 din Studiul de evaluare din 2018.

3) Consecințele asupra intereselor publice și private

50. Regatul Unit susține că măsurile descrise la punctul 38 din prezentele concluzii au atenuat consecințele neconformării, întrucât au asigurat, în măsura posibilului, că a fost perceput și restituit nivelul corect al accizelor. Comisia susține că acest aspect este lipsit de relevanță pentru aprecierea gravității încălcării, deoarece Directiva 95/60 impune Regatului Unit să se asigure că carburantul marcat nu este utilizat pentru navigația privată de agrement.

51. Nu suntem convinși că abordarea restrictivă invocată de Comisie este adecvată. Astfel cum s-a arătat la punctul 46 din prezentele concluzii, obiectivul Directivei 95/60 îl completează pe cel al Directivei 2003/96. Astfel, Comitetul pentru accize a observat în 2011 că toate statele membre ar trebui să impună utilizarea motorinei nemarcate și să aplice cota integrală aplicabilă motorinei folosite drept carburant.

52. Deși măsurile descrise la punctul 38 din prezentele concluzii nu au asigurat respectarea Directivei 95/60, nu înseamnă că nu erau de natură să atenueze gravitatea încălcării, ținând seama de obiectivele mai ample urmărite de măsurile pe care Regatul Unit nu le respectase [45]. Adoptate în mod corect și aplicate în mod corespunzător, aceste măsuri ar fi putut garanta că nivelul adecvat al accizelor era efectiv perceput și restituit în Regatul Unit.

53. Cu toate acestea, Regatul Unit nu a furnizat informații cu privire la eficacitatea măsurilor puse în aplicare. Astfel de măsuri ar fi putut face obiectul unor abuzuri, deoarece este posibil ca operatorii ambarcațiunilor private de agrement să nu fi fost interesați să cumpere carburant marcat la un preț mai mare decât cel al carburantului nemarcat [46]. Trebuie să se constate că, contrar celor prevăzute de Directiva 95/60, autoritățile nu se puteau baza pe controale la fața locului pentru a se asigura că nivelul corect al accizelor a fost plătit pentru carburantul utilizat pentru navigația privată de agrement. În schimb, acestea trebuiau să verifice chitanțele emise pentru carburant și jurnalele de bord, dacă erau disponibile, pentru a stabili dacă carburantul din rezervor era cel la care se referea o anumită chitanță. Teoretic, autoritățile Regatului Unit au fost în măsură să verifice achizițiile de la furnizorul agreat de carburant care a emis chitanța, dar Curtea nu a fost informată despre vreun sistem existent care să faciliteze verificarea acestor achiziții de către autoritățile altor state membre.

54. În ceea ce privește impactul asupra intereselor private, este relevant faptul că, astfel cum recunoaște Regatul Unit, operatorii de ambarcațiuni private de agrement din Regatul Unit s-au confruntat cu riscul de a fi supuși unor măsuri coercitive în alte state membre, chiar dacă respectaseră legislația Regatului Unit [47]. Comisia a furnizat dovezi că unii au fost urmăriți penal, în timp ce alții ar fi decis pur și simplu să nu părăsească apele teritoriale ale Regatului Unit. În plus, cei care doreau să evite problemele cu autoritățile altor state membre ca urmare a utilizării carburantului marcat pentru navigația privată de agrement întâmpinau dificultăți în a obține carburant nemarcat, deoarece furnizorii de carburant din porturile Regatului Unit erau mai puțin dispuși să furnizeze carburant nemarcat decât ar fi fost dacă Regatul Unit ar fi transpus Directiva 95/60 și s-ar fi conformat hotărârii din cauza C-503/17. Această împrejurare ar fi afectat și operatorii ambarcațiunilor private de agrement din alte state membre care doreau să își realimenteze rezervoarele în Regatul Unit.

[45] A se vedea punctele 46-48 din prezentele concluzii.

[46] Regatul Unit menționează acest aspect în contextul obstacolelor cu care s-a confruntat în asigurarea conformării (a se vedea rezumatul de la punctul 13 din prezentele concluzii).

[47] Acesta pare să fi fost motivul care a stat la baza adoptării măsurilor din 2012. Prin urmare, nu suntem convinși că aceste măsuri au atenuat semnificativ consecințele asupra intereselor publice și private.

55. Este posibil ca măsurile din 2008 să fi contribuit oarecum la atenuarea consecințelor asupra intereselor publice în Regatul Unit, dar cât anume depinde de gradul de respectare a măsurilor respective de către operatorii ambarcațiunilor private de agrement și de către furnizori de carburant. În plus, măsurile nu au ajutat în mod semnificativ autoritățile altor state membre să verifice că au fost plătite accize la un nivel corect pentru carburantul utilizat de ambarcațiunile private de agrement care se deplasează dinspre Regatul Unit. Prin urmare, gradul de atenuare a consecințelor încălcării asupra intereselor private implicate în circulația transfrontalieră a ambarcațiunilor private de agrement a fost redus sau chiar inexistent. Efectul atenuant al măsurilor din 2008 și din 2012 pare, așadar, să aibă o importanță minoră în aprecierea gravității încălcării.

4) Irlanda de Nord

56. Acordul de retragere a fost adoptat la 17 octombrie 2019 și a intrat în vigoare la 1 februarie 2020. Articolul 126 din acest acord prevede că perioada de tranziție începe la data intrării sale în vigoare și se încheie la 31 decembrie 2020. În conformitate cu articolul 127 alineatul (1) și cu articolul 131 din acesta, în cursul perioadei de tranziție, dreptul Uniunii se aplică Regatului Unit și pe teritoriul acestuia.

57. Comisia și Regatul Unit sunt de acord că, după încheierea perioadei de tranziție, în conformitate cu Protocolul privind Irlanda/Irlanda de Nord, în special cu articolul 8, referitor la colectarea TVA-ului și a accizelor, și cu anexa 3 la protocol coroborată cu articolul 185 din Acordul de retragere, Regatul Unit avea obligația de a respecta Directiva 95/60 și, prin urmare, de a se conforma hotărârii din cauza C-503/17 numai în ceea ce privește Irlanda de Nord [48].

58. Argumentul Regatului Unit potrivit căruia suma forfetară de plată trebuie să fie mai mică este afectat de o deficiență de bază care ar putea fi interpretată în sensul că neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru „mic” este în mod intrinsec mai puțin gravă decât neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru „mare” [49]. Jurisprudența Curții nu vine în sprijinul acestei teze.

59. Cu toate acestea, este incontestabil că nivelul consecințelor neconformării, analizat la punctele 50-55 din prezentele concluzii, a fost scăzut în perioada cuprinsă între 31 decembrie 2020 și data conformării, în comparație cu perioada precedentă, din moment ce impactul s-a limitat doar la operatorii ambarcațiunilor private de agrement din Irlanda de Nord [50]. Sfera geografică care a suportat consecințele neconformării a fost, prin urmare, mai redusă în a doua perioadă comparativ cu prima.

60. Luarea în considerare a acestui element este în concordanță atât cu Comunicarea din 2005 [51], cât și cu jurisprudența Curții. Cu titlu ilustrativ, în Hotărârea Comisia/Slovenia, Curtea a statuat, în contextul aplicării articolului 260 alineatul (3) TFUE, că efectele practice ale transpunerii tardive a Directivei 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei

[48] Capetele de cerere ale Comisiei nu se referă la articolul 185 din Acordul de retragere (a se vedea punctul 8 din prezentele concluzii). Regatul Unit și-a formulat apărarea invocând că a înțeles că era inclusă o perioadă de nerespectare a hotărârii din cauza C-503/17 după încheierea perioadei de tranziție. În plus, acesta nu a formulat nicio obiecție legată de competență sau de o eventuală neconcordanță între capetele de cerere și conținutul lor pe fond.

[49] Aplicând aceste adjective în cazul populației statelor membre, cinci dintre acestea au o populație aproximativ egală cu cea a Irlandei de Nord sau mai mică: Estonia, Cipru, Letonia, Luxemburg și Malta.

[50] La 1 ianuarie 2020, Irlanda s-a conformat Hotărârii din 17 octombrie 2018, Comisia/Irlanda (C-504/17, nepublicată, EU:C:2018:832).

[51] A se vedea Comunicarea din 2005, punctul 16.4: „gradul de gravitate ar putea fi considerat mai mic dacă încălcarea nu privește întregul stat membru în cauză”.

2011/61/UE [52] în dreptul sloven asupra pieței financiare slovene și a celorlalte piețe financiare ale Uniunii, precum și asupra protecției investitorilor au rămas, dat fiind volumul pieței financiare a acestui stat membru, reduse [53].

61. De asemenea, considerăm că această abordare nu este în contradicție cu Hotărârea Comisia/Spania [54], care privea nerecuperarea ajutoarelor de stat ilegale. Curtea a observat că, ținând seama de cuantumul ajutoarelor în cauză, de numărul beneficiarilor și de caracterul multisectorial al schemei de ajutor, gravitatea nerecuperării ajutoarelor de către acest stat membru nu a fost atenuată de faptul că era afectată o singură regiune autonomă, iar nu întregul său teritoriu [55]. Această concluzie își are originea în faptul că ajutoarele de stat ilegale au, prin definiție, un efect asupra schimburilor comerciale interstatale, indiferent de locul unde care se află beneficiarii ajutoarelor. Pentru aceste motive, nu se poate face o analogie valabilă între împrejurările în care s-a pronunțat această hotărâre și cele din prezenta cauză, astfel cum au fost prezentate la punctul 59 din prezentele concluzii.

62. Din motive de exhaustivitate, se poate adăuga că Regatul Unit nu susține că competența de a asigura conformarea directă cu hotărârea din cauza C-503/17 intră în sfera competențelor transferate Irlandei de Nord. Chiar dacă aceasta ar fi situația, trebuie amintit că Curtea a statuat că repartizarea între puterea centrală și puterea regională pe plan intern nu poate avea efect asupra aplicării articolului 260 TFUE, întrucât statul membru în cauză rămâne singurul răspunzător față de Uniunea Europeană pentru respectarea obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii [56].

63. În ansamblu, considerăm că împrejurarea că, după încheierea perioadei de tranziție la 31 decembrie 2020, Regatul Unit trebuia să respecte Directiva 95/60 și să se conformeze hotărârii din cauza C-503/17 doar în ceea ce privește Irlanda de Nord permite reducerea coeficientului de gravitate pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2021 și 30 septembrie 2021.

c) Apreciere generală a gravității încălcării

64. Având în vedere circumstanțele atenuante pe care le-am identificat, și anume: (i) este pentru prima dată când Regatul Unit trebuie să răspundă pentru că nu s-a conformat unei hotărâri a Curții, (ii) amploarea redusă a atingerii aduse realizării obiectivelor Directivei 95/60, astfel cum reiese din concluziile Studiului de evaluare din 2018, și (iii) efectul măsurilor pe care Regatul Unit le-a introdus în anul 2008, propunem Curții să stabilească un coeficient de gravitate de 8 din 20 [57].

65. Pentru a ține seama de împrejurarea că, în perioada 1 ianuarie 2021-30 septembrie 2021, obligația Regatului Unit de a respecta Directiva 95/60 și de a se conforma hotărârii din cauza C-503/17 se limita la teritoriul Irlandei de Nord, recomandăm reducerea suplimentară a coeficientului de gravitate la 4 din 20 în ceea ce privește această perioadă.

52 JO 2014, L 173, p. 349.

53 Hotărârea din 13 ianuarie 2021, Comisia/Slovenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punctul 80).

54 Hotărârea din 13 mai 2014, Comisia/Spania (C-184/11, EU:C:2014:316).

55 Hotărârea din 13 mai 2014, Comisia/Spania (C-184/11, EU:C:2014:316, punctele 81 și 82).

56 Hotărârea din 13 mai 2014, Comisia/Spania (C-184/11, EU:C:2014:316, punctul 43 și jurisprudența citată).

57 A se vedea, pentru consecințele (i), (ii), (iii), punctul 45, punctul 48, punctul 49 și, respectiv, punctele 52-55 din prezentele concluzii.

3. Factorul special „n”: capacitatea de plată

a) Argumentele părților

66. Comisia consideră că factorul special „n”, calculat pe baza PIB-ului statelor membre [58] și a ponderii instituționale a acestora, astfel cum se reflectă în numărul de locuri atribuite delegației naționale a acestora în Parlamentul European [59], este un factor multiplicator adecvat, deoarece garantează că suma forfetară plătită are un efect disuasiv suficient, este proporțională cu capacitatea de plată a statelor membre și respectă principiul egalității de tratament.

67. Regatul Unit susține că factorul special „n” de 3,41 a cărui aplicare o propune Comisia este prea ridicat. În plus, întrucât s-a confruntat cu dificultăți economice importante în anul 2020, cifrele cele mai recente ale PIB-ului ar trebui să fie utilizate în locul datelor referitoare la PIB-ul aferent anului 2018 prezentate în cererea introductivă. Acesta subliniază de asemenea că, de la 1 februarie 2020, nu mai deține niciun loc în Parlamentul European, astfel încât factorul special „n” nu ar trebui să țină seama de acest criteriu.

68. Comisia susține că este lipsit de relevanță faptul că Regatul Unit nu mai deține niciun loc în Parlamentul European. Aceasta arată că, în formula de calcul al factorului special „n”, utilizată pentru calcularea sancțiunilor financiare care pot a fi impuse Regatului Unit după retragerea sa din Uniune, elementul de calcul referitor la numărul de locuri în Parlamentul European a fost înlocuit cu un factor numeric fix de 2,8. Acest factor corespunde numărului de reprezentanți în Parlamentul European alocat Regatului Unit în 2018 în raport cu media Uniunii, rezultând un factor special „n” de 3,7 [60]. Aceste împrejurări infirmă susținerea Regatului Unit potrivit căreia Comisia a propus în speță un factor special „n” prea ridicat.

69. Regatul Unit reiterează faptul că, de la încheierea perioadei de tranziție, obligația sa de a se conforma hotărârii din cauza C-503/17 se limita numai la Irlanda de Nord. Conform cifrelor publicate recent, Irlanda de Nord a reprezentat 2,25 % din PIB-ul Regatului Unit în 2020, iar factorul special „n” ar trebui să reflecte acest aspect.

70. În ședință, Regatul Unit a subliniat că întinderea obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii este mult redusă ca urmare a retragerii sale din Uniunea Europeană. În consecință, Regatul Unit se află într-o poziție diferită față de cea a statelor membre, în special în ceea ce privește efectul disuasiv, astfel încât ar trebui să i se aplice un tratament diferit în această privință. Întrucât efectul disuasiv este mai puțin important, acesta poate fi atins în egală măsură prin obligarea la plata unei sume forfetare mai mici. Comisia nu este de acord cu această susținere.

58 Comunicarea din 2020, secțiunea I, al patrulea paragraf.

59 Formula pentru calculul factorului special „n”, bazată pe numărul de locuri în Parlamentul European, apare în nota de subsol 12 din Comunicarea din 2019.

60 Secțiunea IV din Comunicarea Comisiei – Ajustarea calculului sumei forfetare și al penalităților cu titlu cominatoriu propuse de Comisie în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, în urma retragerii Regatului Unit (JO 2021, C 129, p. 1).

b) Apreciere

71. Potrivit unei jurisprudențe constante, la stabilirea sumei forfetare de plată trebuie să se țină seama de datele recente privind PIB-ul [61]. În ședință, reprezentantul Regatului Unit a precizat că PIB-ul nominal al Regatului Unit pentru anul 2020, astfel cum a fost publicat de Oficiul Național de Statistică în Cartea albastră 2021, a fost de 2 156 073 de milioane. Înțelegem că această cifră este exprimată în lire sterline (GBP). La un curs mediu de schimb GBP/EUR de 1,1248 în 2020, PIB-ul Regatului Unit pentru anul 2020 este de 2 425 151 de milioane de euro.

72. Părțile sunt de acord că Regatul Unit și-a asumat obligații în temeiul Acordului de retragere din care face parte Protocolul privind Irlanda/Irlanda de Nord. Respectarea Directivei 95/60 și a hotărârii din cauza C-503/17 figurează printre aceste obligații. Obiectivul obligării la plata unei sume forfetare este de a sancționa neconformarea din trecut și de a descuraja neconformarea în viitor. Întrucât nu s-a conformat hotărârii până la data evaluării, Regatul Unit, iar nu Irlanda de Nord, este, în principiu, responsabil de asigurarea faptului că acest lucru nu se va repeta [62]. Prin urmare, ar fi inadecvat să se ia în considerare PIB-ul Irlandei de Nord în locul PIB-ului întregului Regat Unit în ceea ce privește orice neconformare survenită după expirarea perioadei de tranziție.

73. Susținerea Regatului Unit potrivit căreia suma forfetară de plată ar trebui redusă pentru a reflecta întinderea redusă a obligațiilor ce revin Regatului Unit în temeiul dreptului Uniunii ca urmare a retragerii sale din Uniune este ilogică. Aceasta ar fi convingătoare numai dacă Regatul Unit nu ar mai avea obligații față de Uniunea Europeană, ceea ce nu este cazul. După retragerea sa din Uniunea Europeană, motivația Regatului Unit de a contribui la menținerea integrității și legitimității Uniunii și de a acționa solidar cu statele membre ale Uniunii prin respectarea tuturor obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii nu este aceeași ca atunci când era stat membru. Aceste considerații conduc la concluzia că, în orice caz, suma forfetară de plată ar trebui majorată, iar nu redusă, pentru a atinge un efect disuasiv suficient. Astfel, deși Regatul Unit nu se află în aceeași situație ca statele membre în urma retragerii sale din Uniunea Europeană, această împrejurare nu reduce, în opinia noastră, importanța factorului de descurajare în calculul sumei forfetare de plată. În orice caz, este un element în favoarea aplicării de către Curte a unei abordări mai stricte în ceea ce privește calcularea unei sume forfetare acolo unde este cazul.

74. La punctele 56-63 din prezentele concluzii, considerăm că ar fi adecvat să se țină seama, ca factor atenuant în aprecierea gravității încălcării, de faptul că, începând cu data de 1 ianuarie 2021, obligația Regatului Unit de a respecta Directiva 95/60 și de a se conforma hotărârii din cauza C-503/17 se limita la teritoriul Irlandei de Nord [63]. Luarea în considerare, în aceeași perioadă, a PIB-ului Irlandei de Nord, iar nu a PIB-ului Regatului Unit, ar avea consecința nejustificată de a dubla impactul acestui element de atenuare.

[61] A se vedea printre altele Hotărârea din 7 septembrie 2016, Comisia/Grecia (C-584/14, EU:C:2016:636, punctul 81), Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98, punctul 101), și Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania [(Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal) (C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 83)].

[62] Protocolul privind Irlanda/Irlanda de Nord, articolul 12 alineatul (1).

[63] A se vedea punctele 59-63 din prezentele concluzii.

75. Curtea a mai reconfirmat recent că PIB-ul este factorul predominant în evaluarea capacității de plată și că, din punctul de vedere al stabilirii unor sancțiuni suficient de disuasive și proporționale, nu este necesar să se țină seama de ponderea instituțională exprimată de numărul de voturi de care dispun reprezentanții statelor membre în Parlamentul European [64]. Nu vedem niciun motiv pentru care această abordare nu ar trebui urmată în speță.

4. Durata

76. Argumentele părților cu privire la durată priveau în principal impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice (sau periodice) pentru orice perioadă de întârziere după data pronunțării hotărârii în cadrul prezentei acțiuni. Având în vedere că, la 1 octombrie 2021, Regatul Unit s-a conformat hotărârii din cauza C-503/17 în ceea ce privește Irlanda de Nord și că nu mai avea obligația de a se conforma în ceea ce privește Marea Britanie după încheierea perioadei de tranziție, Comisia nu își menține acest capăt de cerere. Prin urmare, nu vom aborda aceste argumente.

77. Este suficient să se constate că, potrivit comunicărilor Comisiei, durata unei încălcări este un parametru obiectiv în calculul sumei forfetare. Suma forfetară zilnică se înmulțește cu numărul de zile scurse de la 17 octombrie 2018, data pronunțării hotărârii din cauza C-503/17, până la 30 septembrie 2021, ultima zi de neconformare. Această abordare ar trebui urmată în speță, ținând seama de faptul că, în cazul în care Curtea își însușește propunerile noastre de la punctele 64 și 65 din prezentele concluzii, suma forfetară zilnică pentru perioada cuprinsă între 17 octombrie 2018 (data pronunțării hotărârii din cauza C-503/17) și 31 decembrie 2020 (încheierea perioadei de tranziție) va fi mai mare decât suma forfetară zilnică pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2021 (prima zi după încheierea perioadei de tranziție) și 30 septembrie 2021 (ultima zi în care Regatul Unit nu s-a conformat hotărârii din cauza C-503/17).

5. Evaluarea și calcularea sumei forfetare de plată

78. În hotărârile sale, Curtea, în exercitarea puterii sale de apreciere depline în ceea ce privește obligarea la plata unei sume forfetare, nu oferă multe detalii cu privire la calcul sau la ponderea diverșilor factori de care ține seama. În opinia noastră, ar fi în interesul transparenței includerea în prezentele concluzii a calculului care rezultă din evaluarea pe care o propunem Curții, și anume:

– pentru perioada 17 octombrie 2018-31 decembrie 2020 inclusiv, în cazul în care: (i) coeficientul de gravitate este opt și (ii) factorul special „n” este rădăcina pătrată a raportului PIB-ului [65]

[64] Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2022:36, punctele 114-117), și analiza detaliată a factorului special „n” în Concluziile domnului avocat general Pitruzzella prezentate în cauza Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2021:534). A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Comisia/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903, punctele 139 și 142).

[65] Din hotărârile Curții nu reiese în mod clar dacă elementul PIB care trebuie luat în considerare ca factor predominant este pur și simplu raportul PIB-ului sau rădăcina pătrată a raportului PIB-ului. Această din urmă abordare este conformă cu comunicările Comisiei și are ca efect atenuarea diferențelor dintre sumele forfetare la a căror plată pot fi supuse statelor membre. Raportul simplu al PIB-ului pentru Regatul Unit este de 4,9; utilizând această valoare în locul rădăcinii pătrate a raportului PIB-ului (2,2), rezultă o sumă forfetară totală de 39 de milioane de euro.

(PIB-ul nominal al Regatului Unit pentru 2020 împărțit la PIB-ul mediu al celor 27 de state membre în 2020 [66]):

[(1 052 × 8) × 2,2] × 807 zile = 14 941 766 de euro;

– pentru perioada 1 ianuarie 2021-30 septembrie 2021 inclusiv, în cazul în care: (i) coeficientul de gravitate este patru și (ii) factorul special „n” este același cu cel menționat mai sus:

[(1 052 × 4) × 2,2] × 273 de zile = 2 527 324 de euro.

79. Rezultatul este un total de 17 469 090 de euro, sumă pe care Curtea ar putea să o rotunjească la 17 milioane de euro.

V. Cheltuielile de judecată

80. 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.

81. Comisia a solicitat obligarea la plata cheltuielilor de judecată. Având în vedere neîndeplinirea de către Regatul Unit a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată, chiar dacă Comisia a căzut în pretenții în măsura în care cererea sa avea ca obiect obligarea la plata unei sume forfetare mai mari.

VI. Concluzie

82. Propunem Curții:

– declararea faptului că, întrucât nu s-a conformat Hotărârii din 17 octombrie 2018, Comisia/Regatul Unit (C-503/17, nepublicată, EU:C:2018:831), Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) din TFUE coroborat cu articolele 127, 131 și 185 din Acordul privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice;

– obligarea Regatului Unit, în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE coroborat cu articolele 127, 131 și 185 din Acordul privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare în cuantum de 17 milioane de euro;

– obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată în prezenta cauză.

[66] PIB-ul din 2020 al celor 27 de state membre ale Uniunii Europene publicat de Eurostat a fost de 13 450 460 de euro.