



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JÁN MAZÁK
prezentate la 6 septembrie 2012¹

Cauza C-610/10

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Spaniei

„Aplicabilitatea în timp a articolului 260 alineatul (2) TFUE — Admisibilitatea acțiunii — Hotărâre a Curții prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor — Neexecutare — Sancțiune pecuniară”

1. În prezenta cauză, Comisia Comunităților Europene a introdus o acțiune împotriva Regatului Spaniei în temeiul articolului 260 TFUE, ca urmare a pretensei neexecutări a Hotărârii pronunțate de Curte la 2 iulie 2002 în cauza Comisia/Spania² (denumită în continuare „Hotărârea din 2002”). În această hotărâre Curtea a constatat că, prin neadoptarea măsurilor necesare pentru a se conforma Deciziei 91/1/CEE a Comisiei din 20 decembrie 1989 privind ajutorul de stat acordat în Spania de către guvernul central și mai multe guverne autonome în favoarea MAGEFESA³, producător de ustensile de bucătărie din oțel inoxidabil și de mici aparate electrice⁴, întrucât prin această decizie au fost declarate ilegale și incompatibile cu piața comună ajutoarele acordate în favoarea Indosa, Gursa, Migsa și Cunosa, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 249 al patrulea paragraf CE, precum și al articolelor 2 și 3 din decizia menționată⁵.

2. Trebuie precizat că prezenta acțiune nu privește decât neexecutarea Hotărârii din 2002 în legătură cu ajutoarele acordate Indosa de Comunitatea autonomă a Țării Bascilor sub forma unei garanții de împrumut de 300 de milioane ESP acordată în mod direct Indosa, a unei garanții de împrumut de 672 de milioane ESP pentru întreprinderile Magefesa și sub forma unei subvenționări a dobânzilor de 9 milioane ESP. În ceea ce privește întreprinderile Gursa, Migsa și Cunosa, din anul 2006 Comisia a considerat că Decizia 91/1 a fost executată, întrucât acestea și-au încetat activitatea, iar activele lor au fost vândute la prețul pieței.

I – Procedura precontencioasă

3. Din anul 2004, Comisia și Regatul Spaniei au purtat o vastă corespondență cu privire la executarea Hotărârii din 2002. Având în vedere numărul considerabil de scrisori trimise, nu vom menționa decât părțile cele mai importante din această corespondență.

1 — Limba originală: franceza.

2 — C-499/99, Rec., p. I-6031.

3 — Magefesa este o societate holding spaniolă care reunește în esență patru întreprinderi industriale: Industrias Domésticas SA (denumită în continuare „Indosa”), Manufacturas Gur SA (denumită în continuare „Gursa”), Manufacturas Inoxidables Gibraltar SA (denumită în continuare „Migsa”) și Cubertera del Norte SA (denumită în continuare „Cunosa”).

4 — JO 1991, L 5, p. 18.

5 — În Hotărârea din 2002, Curtea a mai constatat o încălcare a obligațiilor care revin Regatului Spaniei în temeiul Deciziei 1999/509/CE a Comisiei din 14 octombrie 1998 privind ajutoarele acordate de Spania întreprinderilor din grupul Magefesa și succesorilor acestuia (JO L 198, p. 15). Cu toate acestea, prezenta acțiune nu vizează decât pretinsa neexecutare a Hotărârii din 2002 în privința Deciziei 91/1.

4. Dat fiind că Indosa a fost declarată în stare de faliment încă din 19 aprilie 1994, dar și-a continuat activitățile prin intermediul filialei sale deținute în proporție de 100 %, și anume societatea CMD⁶, Comisia a solicitat în mai multe rânduri autorităților spaniole informații cu privire la lichidarea Indosa. Comisia le-a îndemnat să ia de urgență toate măsurile necesare pentru finalizarea lichidării totale a activelor acestei întreprinderi și a încetării activităților sale.

5. Autoritățile spaniole au răspuns că lichidarea activelor Indosa nu fusese încă finalizată, întrucât acordul de lichidare privind vânzarea tuturor activelor care alcătuiau patrimoniul social și încetarea activității întreprinderii, aprobat prin ordonanța din 29 septembrie 2004, nu era încă definitiv. Numai la 30 mai 2006 autoritățile spaniole au informat Comisia că acest acord a devenit definitiv la 2 mai 2006.

6. În scrisoarea din 26 ianuarie 2007, Comisia a constatat că CMD, ca filială deținută în proporție de 100 % de Indosa, continua activitatea subvenționată și a atras atenția autorităților spaniole asupra faptului că executarea efectivă a Deciziei 91/1 necesita recuperarea ajutoarelor incompatibile cu piața comună de la entitatea care a beneficiat în mod efectiv de acestea. Răspunzând la scrisoarea menționată, autoritățile spaniole au furnizat informații privind procesul de vânzare a singurului activ al Indosa, și anume acțiunile CMD. În sfârșit, prin intermediul a două scrisori din septembrie 2008, autoritățile spaniole au arătat că nu exista nicio ofertă valabilă pentru acțiunile CMD și că, în definitiv, activele Indosa nu fuseseră atribuite.

7. Printr-o scrisoare din 24 octombrie 2007, autoritățile spaniole au arătat că ajutoarele declarate incompatibile cu piața comună prin Decizia 91/1 au fost înscrise la pasivul falimentului Indosa. În luna iulie 2008, Comisia a solicitat un document justificativ, pe care însă autoritățile spaniole nu l-au furnizat.

8. Prin scrisorile din 8 octombrie 2008 și din 13 noiembrie 2008, autoritățile spaniole au informat Comisia că CMD s-a declarat în stare de faliment la 30 iulie 2008.

9. Prin scrisorile din 18 august 2009, din 7 septembrie 2009 și din 21 septembrie 2009, Comisia a solicitat autorităților spaniole, în primul rând, un calendar detaliat care să indice data încetării activităților CMD și data procedurii de lichidare a activelor acesteia, în al doilea rând, informații în legătură cu procedura de cesiune a activelor, în al treilea rând, o dovadă că cesiunea menționată a fost efectuată în condițiile pieței și, în al patrulea rând, dovezi în sensul că ajutoarele declarate incompatibile cu piața comună erau înscrise la pasivul CMD ca datorii în masa falimentului.

10. Prin scrisorile din 21 septembrie 2009 și din 13 octombrie 2009, autoritățile spaniole au răspuns, în primul rând, că încetarea activităților CMD a avut loc la 30 iulie 2009, în al doilea rând, că procedura de faliment își urma cursul în fața instanței naționale competente (fără să prezinte un calendar detaliat conform solicitării Comisiei) și, în al treilea rând, că nu știau dacă ajutoarele incompatibile cu piața comună erau înscrise la pasivul CMD. La 1 decembrie 2009, acestea au transmis lista definitivă a creditorilor CMD aprobată de instanța națională competentă. Comunitatea autonomă a Țării Bascilor nu figura pe această listă pentru ajutoarele declarate incompatibile cu piața comună prin Decizia 91/1.

11. La 20 noiembrie 2009, Comisia a trimis Regatului Spaniei o scrisoare de punere în întârziere în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE, arătând că, după ce va fi luat cunoștință de observațiile statului membru în cauză sau în situația în care aceste observații nu i-ar fi trimise în termenul stabilit, își rezerva dreptul de a emite, dacă este cazul, un aviz motivat, în conformitate cu articolul 228 alineatul (2) CE.

6 — Societatea CMD a fost creată de lichidatorul Indosa în 1994 în vederea comercializării producției acesteia. Acțiunile CMD constituiau singurul activ al Indosa.

12. Răspunzând la această scrisoare, autoritățile spaniole au informat Comisia, la 26 ianuarie 2010, că Hotărârea din 2002 era în curs de executare, având în vedere că Indosa, precum și CMD erau în curs de lichidare, nu mai aveau angajați și își încetaseră activitățile.

13. La 18 martie 2010, Comisia a trimis o scrisoare de punere în întârziere suplimentară în care invita Regatul Spaniei, în conformitate cu articolul 260 alineatul (2) TFUE, să îi prezinte observații într-un termen de două luni de la primirea scrisorii. Comisia a arătat că, după ce va fi luat cunoștință de observațiile statului membru în cauză, sau în cazul în care aceste observații nu i-ar fi trimise în termenul stabilit, își rezerva dreptul de a sesiza Curtea în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE.

14. Autoritățile spaniole au răspuns la această punere în întârziere suplimentară prin scrisorile din 2 iunie 2010, din 9 iunie 2010 și din 29 septembrie 2010, din cuprinsul cărora reieșea că Comunitatea autonomă a Țării Bascilor nu se număra printre creditorii CMD și că urma să se constituie parte în procedurile de faliment, solicitând înscrierea în tabelul de creanțe a creanței pe care o deținea împotriva Indosa în raport cu ajutoarele declarate incompatibile cu piața comună prin Decizia 91/1. Prin corespondența electronică din 7 iulie 2010, autoritățile spaniole au transmis planul de lichidare a CMD, aprobat de instanța națională.

15. În aceste condiții, la 22 decembrie 2010, Comisia a introdus prezenta acțiune.

II – Procedura în fața Curții și concluziile

16. În cererea sa introductivă, Comisia solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin neadoptarea tuturor măsurilor pe care le presupune executarea Hotărârii din 2002, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Deciziei 91/1 și al articolului 260 TFUE;
- obligarea Regatului Spaniei la plata către Comisie a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 131 136 de euro pe zi de întârziere în executarea Hotărârii din 2002, din ziua pronunțării hotărârii în prezenta cauză până în ziua în care Hotărârea din 2002 va fi pe deplin executată;
- obligarea Regatului Spaniei la plata către Comisie a unei sume forfetare corespunzătoare rezultatului obținut din înmulțirea unui cuantum zilnic de 14 343 de euro cu numărul de zile de persistență a încălcării care au trecut de la data pronunțării Hotărârii din 2002 până la:
 - data la care Regatul Spaniei va fi recuperat ajutoarele declarate ilegale prin Decizia 91/1, în cazul în care Curtea constată că recuperarea a avut loc efectiv înaintea pronunțării hotărârii în prezenta cauză;
 - data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, dacă Hotărârea din 2002 nu va fi fost pe deplin executată înaintea acestei date;
- obligarea Regatului Spaniei la plata cheltuielilor de judecată.

17. Regatul Spaniei solicită Curții:

- respingerea acțiunii și, cu titlu subsidiar, aplicarea unei penalități trimestriale cu titlu cominatoriu de 12 269,70 euro, precum și a unei sancțiuni forfetare de 44,80 euro pe zi, și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

18. Acționând în temeiul articolului 91 din Regulamentul de procedură al Curții, Regatul Spaniei a ridicat la 22 martie 2011 o excepție de inadmisibilitate pe care Curtea a hotărât să o unească cu fondul.

19. Prin Ordonanța din 13 mai 2011, președintele Curții a admis ca Republica Cehă să intervină în susținerea concluziilor Regatului Spaniei. În memoriul său în intervenție, Republica Cehă s-a concentrat asupra problemei admisibilității acțiunii.

III – Apreciere

A – Cu privire la admisibilitatea acțiunii

20. Prin intermediul excepției de inadmisibilitate, Regatul Spaniei contestă regularitatea procedurii precontencioase din cauza lipsei unui aviz motivat.

21. Această excepție își are originea în reforma adusă de Tratatul de la Lisabona procedurii care precedă în mod obligatoriu acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru neexecutarea unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor.

22. Regatul Spaniei, susținut de Republica Cehă, și Comisia au poziții diferite în ceea ce privește aspectul dacă regularitatea procedurii precontencioase în speță trebuie evaluată în temeiul articolului 228 CE, având în vedere că această procedură a fost inițiată prin scrisoarea de punere în întârziere din 20 noiembrie 2009, respectiv înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, sau în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, având în vedere că articolul menționat ar trebui să se aplice de la intrarea în vigoare a acestui tratat, chiar dacă procedura precontencioasă a început anterior datei respective.

23. Regatul Spaniei consideră că aplicarea articolului 260 alineatul (2) TFUE ar fi retroactivă și, prin urmare, ar încălca principiile securității juridice și neretroactivității normelor care prevăd sancțiuni mai defavorabile.

24. În această privință, trebuie amintit că procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru neexecutarea unei hotărâri a Curții prin care se constată neîndeplinirea unei obligații trebuie considerată ca fiind o procedură judiciară specială de executare a hotărârilor, cu alte cuvinte, o cale de executare⁷. Scopul acesteia constă în asigurarea și garantarea restabilirii respectării legalității⁸. Introducerea unei acțiuni trebuie să fie precedată de o procedură precontencioasă, a cărei conformitate cu legea constituie o garanție esențială prevăzută de TFUE, nu numai pentru protejarea drepturilor statului membru în cauză, ci și pentru a se asigura că eventuala procedură contencioasă va avea ca obiect un litigiu clar definit⁹.

25. Precum procedura precontencioasă care precedă acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, procedura precontencioasă aferentă acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru neexecutarea unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor cuprindea inițial, conform dispozițiilor articolului 228 CE, două etape succesive, și anume o scrisoare de punere

7 — A se vedea în această privință Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, Rec., p. I-6263, punctul 92).

8 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (citată la nota de subsol 7, punctul 93).

9 — A se vedea în această privință Hotărârea din 26 aprilie 2012, Comisia/Țările de Jos (C-508/10, punctul 34 și jurisprudența citată). Chiar dacă Curtea a reținut această caracteristică pentru acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, considerăm că acest lucru este valabil și în cazul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru neexecutarea unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE.

în întârziere și un aviz motivat. În această privință, nu putem fi de acord cu opinia Regatului Spaniei, potrivit căreia desfășurarea procedurii precontencioase nu era decât rezultatul practicii administrative a Comisiei. După cum a subliniat aceasta din urmă în observațiile sale scrise cu privire la excepția de inadmisibilitate, etapele procedurii precontencioase rezultă direct din articolul 228 CE.

26. Modificarea efectuată prin Tratatul de la Lisabona constă într-o simplificare și, așadar, într-o accelerare a procedurii precontencioase prin eliminarea etapei avizului motivat. Consecința acestui fapt este că articolul 260 alineatul (2) TFUE nu subordonează admisibilitatea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru neexecutarea unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor decât condiției ca statul membru în cauză să aibă posibilitatea de a-și prezenta observațiile înainte de introducerea unei acțiuni. În opinia noastră, o scrisoare de punere în întârziere prin care statul membru respectiv este invitat să își prezinte observațiile cu privire la neexecutarea unei hotărâri a Curții este suficientă pentru a garanta respectarea condiției menționate.

27. Se pune problema dacă articolul 260 alineatul (2) TFUE este aplicabil numai procedurilor declanșate după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, ceea ce ar însemna că scrisoarea de punere în întârziere ar fi trebuit să fie adresată statului membru în cauză după 1 decembrie 2009, sau dacă acest articol este aplicabil și procedurilor declanșate anterior datei menționate, ceea ce ar însemna că regularitatea procedurii precontencioase ar trebui să fie apreciată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE pentru toate acțiunile introduse după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

28. Cu privire la acest aspect, împărtășim opinia Republicii Cehe, potrivit căreia răspunsul depinde de examinarea problemei dacă articolul 260 alineatul (2) TFUE trebuie să fie considerat o normă de procedură sau mai degrabă o normă de drept material. Cu toate acestea, contrar celor susținute de Republica Cehă, nu suntem de părere că acest articol trebuie considerat în sine o normă de drept material.

29. În opinia noastră, articolul 260 alineatul (2) TFUE are o natură mixtă. Acesta constituie o normă de drept material, care definește și prevede aplicarea unei sancțiuni pecuniare în cazul unui „delict” de neexecutare a unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor. În schimb, în ceea ce privește cerința referitoare la o procedură precontencioasă în cadrul căreia statul membru în cauză își va putea prezenta observațiile, acest articol constituie o normă de procedură care definește condițiile pentru realizarea drepturilor care decurg dintr-o normă de fond. Acest lucru este valabil și pentru cerința potrivit căreia acțiunea trebuie să precizeze cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu.

30. În această privință, Curtea a precizat în mod clar că, în general, normele de procedură ar trebui să se aplice din momentul în care intră în vigoare¹⁰.

31. Situația ar fi diferită dacă Tratatul de la Lisabona ar cuprinde o dispoziție tranzitorie care să prevadă că, în cazul în care procedura precontencioasă a început înainte de 1 decembrie 2009, trebuie să se respecte articolul 228 alineatul (2) CE. Tratatul nu cuprinde însă o astfel de dispoziție.

32. Prin urmare, în ceea ce privește articolul 260 alineatul (2) TFUE, regularitatea procedurii precontencioase trebuie să fie evaluată în temeiul articolului menționat pentru toate acțiunile introduse după 1 decembrie 2009, chiar dacă scrisoarea de punere în întârziere prin care se inițiază procedura precontencioasă a fost adresată statului membru în cauză anterior acestei date.

10 — A se vedea Hotărârile din 29 martie 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Comisia și Comisia/ArcelorMittal Luxembourg și alții (C-201/09 P și C-216/09 P, Rep., p. I-2239, punctul 75 și jurisprudența citată), și ThyssenKrupp Nirosta/Comisia (C-352/09 P, Rep., p. I-2359, punctul 88), și Hotărârea din 14 februarie 2012, Toshiba Corporation și alții (C-17/10, punctul 47).

33. Referitor la argumentul Regatului Spaniei că prin aplicarea articolului 260 alineatul (2) TFUE la cazul de față s-ar încălca principiul securității juridice, ne putem inspira din jurisprudența Curții privind principiul încrederii legitime, potrivit căreia acest principiu nu poate fi extins pentru a împiedica, în general, o reglementare nouă să se aplice efectelor viitoare ale unor situații născute sub imperiul reglementării anterioare¹¹. Apreciem că această jurisprudență se aplică de asemenea, prin analogie, pentru relația dintre principiul securității juridice și cel al aplicării imediate a unei norme de procedură.

34. În această privință, mai trebuie notat că Regatul Spaniei nu poate susține că, urmare a aprecierii regularității procedurii precontencioase în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, nu ar fi în măsură să își cunoască fără ambiguitate drepturile și obligațiile și să adopte dispoziții în consecință, după cum impune principiul securității juridice¹². Astfel, obligația de a lua măsurile pe care le presupune executarea hotărârii Curții făcea deja parte din ordinea juridică a Uniunii chiar înainte de Tratatul de la Lisabona, iar Regatul Spaniei a fost informat, prin scrisoarea de punere în întârziere suplimentară din 18 martie 2010, în legătură cu intenția Comisiei de a sesiza Curtea în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, imediat după ce Regatul Spaniei va fi prezentat observații.

35. În ceea ce privește celălalt argument al Regatului Spaniei, potrivit căruia aplicarea articolului 260 alineatul (2) ar încălca principiul neretroactivității normelor care prevăd sancțiuni mai defavorabile, este suficient să se constate că Tratatul de la Lisabona nu a adus nicio schimbare în privința sancțiunilor pentru neexecutarea unei hotărâri a Curții.

36. În concluzie, în cazul de față, înainte de introducerea acțiunii, Regatul Spaniei avea posibilitatea de a-și prezenta observațiile în legătură cu neîndeplinirea obligațiilor reproșată de Comisie, astfel cum impune articolul 260 alineatul (2) TFUE. Probele în acest sens sunt scrisoarea de punere în întârziere din 20 noiembrie 2009, precum și scrisoarea de punere în întârziere suplimentară din 18 martie 2010, prin care Comisia a invitat Regatul Spaniei să își prezinte observațiile în legătură cu neexecutarea Hotărârii din 2002. Apreciem că procedura precontencioasă s-a desfășurat în conformitate cu articolul 260 alineatul (2) TFUE și, pentru acest motiv, propunem Curții să respingă excepția de inadmisibilitate ridicată de Regatul Spaniei.

B – Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor

37. În Hotărârea din 2002, Curtea a constatat că, prin neadoptarea măsurilor necesare pentru a se conforma Deciziei 91/1, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 249 al patrulea paragraf CE, precum și al articolelor 2 și 3 din decizia menționată. Executarea Hotărârii din 2002 presupune, așadar, executarea respectivei Decizii 91/1, iar executarea deciziei în cauză presupune recuperarea ajutoarelor declarate ilegale.

38. Prin urmare, constatarea că Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE depinde de aspectul dacă acest stat membru a recuperat de la beneficiari ajutoarele declarate ilegale prin Decizia 91/1. Trebuie amintit că acțiunea care face obiectul prezentei cauze nu privește decât ajutoarele acordate Indosa de Comunitatea autonomă a Țării Bascilor.

11 — Hotărârea din 27 ianuarie 2011, Flos (C-168/09, Rep., p. I-181, punctul 53 și jurisprudența citată).

12 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 martie 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comisia (citată la nota de subsol 10, punctul 81).

39. Având în vedere modificarea procedurii precontencioase care precedă acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru neexecutarea unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor, efectuată prin Tratatul de la Lisabona, trebuie mai întâi să se redefiniească data de referință pentru aprecierea existenței unei neîndepliniri a obligațiilor. Potrivit jurisprudenței constante privind articolul 228 alineatul (2) CE, data menționată se situa la expirarea termenului stabilit în avizul motivat¹³.

40. Etapa avizului motivat fiind eliminată, data de referință pentru aprecierea existenței unei încălcări a obligațiilor în sensul articolului 260 alineatul (2) TFUE ar trebui, prin analogie cu jurisprudența referitoare la articolul 228 alineatul (2) CE, să se situeze la expirarea termenului prevăzut în scrisoarea de punere în întârziere sau, eventual, în scrisoarea de punere în întârziere suplimentară pentru prezentarea observațiilor statului membru în cauză. În cazul de față, această dată este 22 mai 2010.

41. Având în vedere că Indosa și filiala acesteia, respectiv CMD, sunt în stare de faliment, este util să se amintească jurisprudența privind recuperarea ajutoarelor de la întreprinderile în stare de faliment. Potrivit acestei jurisprudențe, restabilirea situației anterioare și eliminarea denaturării concurenței care rezultă din ajutoarele plătite în mod ilegal pot, în principiu, să fie realizate prin înscrierea creanței referitoare la restituirea ajutoarelor în cauză în tabelul creanțelor¹⁴. Cu toate acestea, înscrierea creanței referitoare la restituirea ajutoarelor în cauză în tabelul creanțelor nu permite să se îndeplinească obligația de recuperare decât dacă, în ipoteza în care autoritățile de stat nu au putut recupera în întregime cuantumul ajutoarelor, procedura de faliment conduce la lichidarea întreprinderii, respectiv la încetarea definitivă a activității acesteia, pe care autoritățile de stat o pot provoca în calitatea lor de acționari sau de creditorii¹⁵.

42. Această jurisprudență stabilește două condiții cumulative pentru ca ajutoarele declarate ilegale prin decizia Comisiei să poată fi considerate recuperate. Prima condiție este înscrierea creanțelor referitoare la restituirea ajutoarelor în cauză ca datorii în masa falimentului, iar cea de a doua este încetarea definitivă a activității subvenționate cu ajutoarele în cauză.

43. În ceea ce privește prima condiție, în prezenta cauză, nu se contestă că la data de referință, și anume la 22 mai 2010, creanțele referitoare la restituirea ajutoarelor acordate în favoarea Indosa de Comunitatea autonomă a Țării Bascilor nu erau înscrise ca datorii în masa falimentului în cadrul procedurii de faliment al CMD.

44. Din dosar rezultă că prima declarație de creanță de 16 828,34 euro a fost prezentată de Comunitatea autonomă a Țării Bascilor la 10 iunie 2010, cu alte cuvinte după expirarea termenului prevăzut în scrisoarea de punere în întârziere suplimentară. În plus, suma declarată nu era corectă. Noua declarație de creanță, de data aceasta de 16 498 499 de euro, a fost prezentată la 3 decembrie 2010. Declarația menționată a fost corectată prin declarația de creanță din 23 februarie 2011 la 22 469 459 de euro și, în sfârșit, prin declarația de creanță din 7 decembrie 2011 la 22 683 745 de euro. Din ședință ar rezulta că, în urma deciziei instanței naționale competente din 4 aprilie 2012, creanțele în cuantum de 22 683 745 de euro au fost în final înscrise ca datorii în masa falimentului în cadrul procedurii de faliment al CMD.

45. Având în vedere că cele două condiții pentru stabilirea recuperării ajutoarelor declarate ilegale prin decizia Comisiei în cazul unei întreprinderi în stare de faliment sunt cumulative și că tocmai am demonstrat că una dintre aceste condiții nu este îndeplinită, suntem de părere că nu este necesar să se analizeze dacă cea de a doua condiție este îndeplinită pentru a stabili existența unei neîndepliniri a obligațiilor de către Regatul Spaniei în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE.

13 — Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (C-496/09, Rep., p. I-11483, punctul 27 și jurisprudența citată).

14 — Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 13, punctul 73).

15 — Hotărârea din 13 octombrie 2011, Comisia/Italia (C-454/09, punctul 36 și jurisprudența citată).

46. În aceste condiții, este necesar să se constate că, prin neadoptarea, la expirarea termenului prevăzut în scrisoarea de punere în întârziere suplimentară pentru a prezenta observații referitoare la nerespectarea obligațiilor reproșată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, a tuturor măsurilor pe care le presupune executarea Hotărârii din 2002 privind recuperarea ajutoarelor declarate ilegale și incompatibile cu piața comună prin Decizia 91/1, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei decizii și al articolului 260 alineatul (1) TFUE.

C – Cu privire la penalitatea cu titlu cominatoriu

47. Referindu-se la metoda de calcul expusă în Comunicarea SEC(2005) 1658 din 13 decembrie 2005 privind punerea în aplicare a articolului 228 CE¹⁶, astfel cum a fost actualizată prin Comunicarea SEC(2010) 923 din 20 iulie 2010, Comisia propune o penalitate cu titlu cominatoriu în cuantum de 131 136 de euro pe zi. În opinia acesteia, respectiva penalitate cu titlu cominatoriu, calculată pe baza unei sume forfetare de bază de 640 de euro înmulțită cu un coeficient pentru gravitate de 5, cu un coeficient pentru durată de 3 și cu un factor n de 13,66, este proporțională cu gravitatea și cu durata încălcării, luând în considerare necesitatea de a conferi unei astfel de penalități cu titlu cominatoriu un efect coercitiv și disuasiv.

48. Comisia a justificat impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu prin faptul că ajutoarele în cauză nu au fost încă recuperate și, așadar, Decizia 91/1, precum și Hotărârea din 2002 au rămas neexecutate. În observațiile sale scrise, Comisia a menționat trei condiții pentru ca ajutoarele să poată fi considerate recuperate. În primul rând, creditele care rezultă din ajutoarele în cauză trebuie să fie înscrise ca datorii în masa falimentului, în al doilea rând, activitatea subvenționată trebuie să fie încetat și, în al treilea rând, activele întreprinderii Indosa trebuie să fie vândute la prețul pieței, după finalizarea unei proceduri de licitație deschise, necondiționate și transparente.

49. În cursul ședinței, Comisia și-a schimbat argumentația cu privire la acest aspect. Ea a susținut că, chiar dacă creanțele care rezultă din ajutoarele în cauză au fost în cele din urmă, mai precis la 4 aprilie 2012, înscrise ca datorii în masa falimentului, neîndeplinirea obligațiilor reproșată Regatului Spaniei continua având în vedere că activitatea subvenționată nu a încetat. Se pare, așadar, că Comisia a abandonat condiția privind vânzarea activelor la prețul pieței.

50. Cât despre Regatul Spaniei, acesta consideră că, în cazul de față, nu este necesar să se impună sancțiunile pecuniare, dat fiind că autoritățile naționale au făcut tot posibilul pentru a recupera ajutoarele declarate ilegale prin Decizia 91/1 și că, prin urmare, eventualele sancțiuni pecuniare nu sunt de natură să modifice comportamentul acestora. În ceea ce privește în mod special o penalitate cu titlu cominatoriu, Regatul Spaniei s-a întemeiat pe Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia¹⁷, pentru a susține că, în urma înscrierii creanțelor referitoare la restituirea ajutoarelor declarate ilegale prin Decizia 91/1 ca datorii în masa falimentului în cadrul procedurii de faliment al CMD, Hotărârea din 2002 a fost în cele din urmă executată și că, pentru acest motiv, nu este necesar să se impună o penalitate cu titlu cominatoriu.

51. Cu toate acestea, pentru cazul în care Curtea ar considera oportun să impună astfel de sancțiuni, Regatul Spaniei propune o penalitate cu titlu cominatoriu în cuantum de 12 269,70 euro pe trimestru calculată pe baza unei sume forfetare de bază de 9,98 euro¹⁸ înmulțită cu un coeficient pentru gravitate de 1, cu un coeficient pentru durată de 1 și cu un factor n de 13,66 și, ca urmare a aplicării trimestriale a unei penalități cu titlu cominatoriu, cu un factor de 90.

¹⁶ — JO 2007, C 126, p. 15.

¹⁷ — Citată la nota de subsol 13.

¹⁸ — Suma forfetară de bază propusă de Regatul Spaniei corespunde înmulțirii sumei forfetare de bază uniforme de 640 de euro stabilite prin Comunicarea Comisiei SEC(2005) 1658 din 13 decembrie 2005 cu 25 % (întrucât neîndeplinirea obligațiilor reproșată nu privește decât una dintre cele patru societăți ale Magefesa care au primit ajutoare ilegale potrivit Deciziei 91/1) și cu 6,24 % (întrucât neîndeplinirea obligațiilor reproșată privește un ajutor acordat de guvernul unei regiuni care reprezintă 6,24 % din produsul intern brut al Regatului Spaniei).

52. Având în vedere argumentele părților expuse mai sus, trebuie mai întâi să se stabilească dacă neîndeplinirea obligațiilor reproșată Regatului Spaniei care rezultă din neexecutarea Hotărârii din 2002 a persistat până la examinarea faptelor de către Curte, potrivit cerințelor jurisprudenței în ceea ce privește impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu¹⁹.

53. După cum am arătat deja în prezentele concluzii, executarea Hotărârii din 2002 presupune executarea Deciziei 91/1, iar executarea deciziei menționate presupune recuperarea ajutoarelor declarate ilegale.

54. Am constatat de asemenea că, pentru o întreprindere în stare de faliment, precum în cazul de față, jurisprudența impune două condiții cumulative pentru ca ajutoarele declarate ilegale prin decizia Comisiei să poată fi considerate recuperate, și anume înscrierea creanțelor referitoare la restituirea ajutoarelor ca datorii în masa falimentului și încetarea definitivă a activității subvenționate cu ajutoarele în cauză²⁰.

55. În opinia noastră, existența acestor două condiții cumulative nu este repusă în discuție de Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia²¹, chiar dacă Regatul Spaniei a dedus din aceasta că statul membru își îndeplinește obligația de recuperare a ajutoarelor de stat ilegale prin înregistrarea creanțelor în cauză în cadrul procedurii de faliment. Este adevărat că, în această hotărâre, Curtea nu a legat obligația de recuperare a ajutoarelor de stat ilegale decât de înregistrarea creanțelor în cadrul procedurii de faliment și, și același timp, a respins în mod expres condiția de vânzare a activelor întreprinderii la prețul pieței²². Aceasta nu înseamnă însă că Curtea a abandonat condiția încetării activității subvenționate cu ajutoarele de stat ilegale, care rezultă din jurisprudența constantă anterioară²³.

56. În speță, se impune constatarea că, la data încheierii procedurii orale în prezenta cauză, creanțele în cuantum de 22 683 745 de euro referitoare la restituirea ajutoarelor acordate de Comunitatea autonomă a Țării Bascilor în favoarea Indosa au fost înscrise ca datorii în masa falimentului în cadrul procedurii de faliment al CMD.

57. Se pune problema dacă activitatea subvenționată cu ajutoarele declarate ilegale prin Decizia 91/1 a încetat cu adevărat.

58. Chiar dacă Indosa a fost declarată în stare de faliment în 1994, activitatea în litigiu a continuat prin intermediul CMD. Aceasta din urmă a fost de asemenea declarată în stare de faliment în 2008 și, potrivit afirmațiilor Regatului Spaniei, încetarea activităților sale a devenit definitivă în urma ordonanței instanței naționale competente din 24 iulie 2009 referitoare la încetarea contractelor de muncă ale întregului personal. Cu toate acestea, chiar Regatul Spaniei a admis, în răspunsul său scris la întrebările Curții, că activitatea a fost menținută în clădirile CMD, și aceasta prin intermediul societății Euskomenaje, constituită la 3 septembrie 2009, care utilizează spațiile CMD pentru a fabrica și a comercializa produsele pe care aceasta din urmă le fabrica anterior. Acest lucru era posibil în temeiul autorizației, date de administratorii judiciari ai CMD, de cesionare provizorie a activelor acesteia din urmă în favoarea Euskomenaje.

19 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 13, punctul 42).

20 — A se vedea punctele 40 și 41 din prezentele concluzii.

21 — Citată la nota de subsol 13.

22 — Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 13, punctele 74 și 75).

23 — Hotărârea din 13 octombrie 2011, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 15, punctul 36 și jurisprudența citată).

59. Este adevărat că Regatul Spaniei a dovedit că guvernul basc a luat o serie de măsuri pentru a evita ca Euskomenaje să poată desfășura în continuare o activitate în spațiile CMD. Nu este mai puțin adevărat însă că, la data încheierii procedurii orale în prezenta cauză, Euskomenaje desfășura în continuare aceleași activități în clădirile CMD. Acest lucru a fost confirmat chiar de Regatul Spaniei în cadrul ședinței.

60. Considerăm că este dovedit în suficientă măsură că, în speță, condiția încetării definitive a activității subvenționate cu ajutoarele ilegale nu era îndeplinită la data încheierii procedurii orale și că, prin urmare, ajutoarele de stat declarate ilegale prin Decizia 91/1 nu pot fi considerate recuperate. Pentru acest motiv, trebuie să se impună Regatului Spaniei o penalitate cu titlu cominatoriu pentru a-l stimula să pună capăt, în cel mai scurt timp, neîndeplinirii obligațiilor care îi este reproșată și care, în lipsa penalității, ar avea tendința de a persista²⁴.

61. În ceea ce privește cuantumul penalității cu titlu cominatoriu, Curtea s-a pronunțat în mai multe rânduri în sensul că această penalitate ar trebui stabilită astfel încât să fie în același timp adaptată circumstanțelor și proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză. Criteriile de bază pentru asigurarea naturii coercitive a penalității cu titlu cominatoriu în vederea aplicării uniforme și efective a dreptului comunitar sunt, în principiu, durata încălcării, gradul său de gravitate și capacitatea de plată a statului membru în cauză. La aplicarea acestor criterii trebuie să se țină seama în special de consecințele neexecutării asupra intereselor private și publice, precum și de urgența de a determina statul membru respectiv să se conformeze obligațiilor care îi revin²⁵.

62. În ceea ce privește primul criteriu, și anume durata încălcării, în speță au trecut mai mult de 10 ani de la data pronunțării Hotărârii din 2002, a cărei neexecutare este reproșată Regatului Spaniei. Este în mod evident o perioadă cu adevărat considerabilă. Trebuie adăugat că este vorba despre cea mai îndelungată perioadă cu privire la care Curtea a trebuit să se pronunțe în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru neexecutarea unei hotărâri prin care se constată neîndeplinirea unei obligații. Pentru acest motiv, suntem de acord cu Comisia că este necesar să se aplice în acest caz cel mai ridicat coeficient pentru durată, respectiv 3.

63. În ceea ce privește al doilea criteriu, și anume gravitatea încălcării, Curtea a subliniat deja caracterul fundamental al dispozițiilor Tratatului CE pentru ajutoarele de stat care fac obiectul Deciziei 91/1 și al Hotărârii din 2002. Importanța acestor dispoziții încălcate în prezenta cauză se reflectă în special în faptul că rambursarea unui ajutor de stat ilegal înlătură denaturarea concurenței cauzată de avantajul concurențial furnizat de ajutor și determină pierderea de către beneficiar a avantajului pe care acesta îl avea în raport cu concurenții săi²⁶.

64. Cu toate acestea, în opinia noastră, cu privire la acest aspect este necesar să se ia în considerare progresul înregistrat în executarea Deciziei 91/1 și a Hotărârii din 2002 după introducerea prezentei acțiuni. Am dori să subliniem în special două împrejurări: prima este aceea că creanțele referitoare la restituirea ajutoarelor acordate Indosa au fost în cele din urmă înscrise ca datorii în masa falimentului în cadrul procedurii de faliment al CMD, iar a doua este aceea că autoritățile naționale au acționat pentru obținerea încetării definitive, nu numai formale, a activității subvenționate cu ajutoarele de stat ilegale, chiar dacă inițiativele acestora nu au condus, pentru moment, la rezultatul dorit.

65. Aceste două împrejurări justifică, în opinia noastră, reducerea coeficientului pentru gravitate propus de Comisie la nivelul 4.

24 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (C-121/07, Rep., p. I-9159, punctul 58).

25 — A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (C-369/07, Rep., p. I-5703, punctele 114 și 115).

26 — A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (citată la nota de subsol 25, punctele 118 și 120).

66. În ceea ce privește al treilea criteriu, și anume capacitatea de plată a statului membru în cauză, Curtea a hotărât că metoda care constă în înmulțirea sumei de bază cu un coeficient specific acestui stat membru este un instrument adecvat pentru a reflecta capacitatea de plată a statului respectiv, menținând în același timp o diferențiere rezonabilă între diferitele state membre²⁷. Rezultă că, în cazul de față, trebuie să se utilizeze un factor n de 13,66 pentru Regatul Spaniei.

67. Având în vedere coeficienții propuși, ajungem la o penalitate cu titlu cominatoriu de 104 909 euro pe zi de întârziere în executarea Deciziei 91/1 și a Hotărârii din 2002.

68. În ceea ce privește periodicitatea penalității cu titlu cominatoriu, considerăm că penalitatea calculată pe zi de întârziere este în cazul de față cea mai adecvată pentru încetarea în cel mai scurt timp a neîndeplinirii obligațiilor care este reproșată Regatului Spaniei.

D – Cu privire la suma forfetară

69. Comisia consideră că, având în vedere ansamblul elementelor de fapt și de drept care circumscriu neîndeplinirea obligațiilor reproșată Regatului Spaniei, prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii necesită adoptarea unei măsuri disuasive, precum impunerea unei sume forfetare. În ceea ce privește cuantumul sumei forfetare, aceasta propune înmulțirea sumei de 14 343 de euro²⁸ cu numărul de zile care au trecut de la data pronunțării Hotărârii din 2002 până la data executării de către Regatul Spaniei a obligațiilor sale sau, în cazul în care acesta nu își execută obligațiile, până la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză.

70. Pentru cazul în care Curtea ar aprecia că trebuie să se aplice o sumă forfetară, Regatul Spaniei propune o sumă de 44,80 euro pe zi, calculată pe baza unei sume forfetare de bază de 3,28 euro²⁹ înmulțită cu un coeficient pentru gravitate de 1 și cu un factor n de 13,66.

71. În ceea ce privește suma forfetară, trebuie amintit că impunerea unui asemenea tip de sancțiune pecuniară nu poate avea un caracter automat în cazurile de neîndeplinire a obligațiilor care rezultă de la articolul 260 alineatul (1) TFUE. Potrivit Curții, dispoziția menționată din TFUE i-a conferit o putere largă de apreciere pentru a hotărî dacă să impună sau să nu impună o astfel de sancțiune³⁰, luând în considerare ansamblul elementelor relevante care privesc atât caracteristicile neîndeplinirii obligațiilor care a fost constatată, cât și atitudinea statului membru în cauză³¹.

72. Considerăm că, în speță, ceea ce militează în favoarea impunerii unei sume forfetare este mai ales durata încălcării. Este vorba despre o perioadă cu adevărat considerabilă, întrucât au trecut mai mult de 10 ani de la pronunțarea Hotărârii din 2002, a cărei neexecutare este reproșată Regatului Spaniei.

27 — A se vedea Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 13, punctul 65 și jurisprudența citată).

28 — Suma de 14 343 de euro este rezultatul înmulțirii unei sume forfetare de bază de 210 euro cu coeficientul pentru gravitate de 5 și cu factorul n de 13,66.

29 — Asemenea sumei forfetare de bază în cazul unei penalități cu titlu cominatoriu, suma forfetară de bază propusă de Regatul Spaniei ca sumă forfetară rezultă din înmulțirea cu 25 % și cu 6,24 % a sumei forfetare de bază uniforme de 210 euro stabilite prin Comunicarea Comisiei SEC(2005) 1658 din 13 decembrie 2005.

30 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (citată la nota de subsol 24, punctul 63) și Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (citată la nota de subsol 25, punctul 144).

31 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (citată la nota de subsol 24, punctul 62), Hotărârile din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia (C-568/07, Rep., p. I-4505, punctul 44), și Comisia/Grecia (C-109/08, Rep., p. I-4657, punctul 51), precum și Hotărârea din 7 iulie 2009, Comisia/Grecia (C-369/07, citată la nota de subsol 25, punctul 144).

73. În plus, Curtea a recunoscut deja că repetarea conduitelor ilicite într-un domeniu al dreptului Uniunii poate constitui un criteriu pentru impunerea unei sume forfetare³², ceea ce corespunde, în opinia noastră, caracterului preventiv al sancțiunilor pecuniare³³. În cazul Regatului Spaniei, Curtea a constatat în mai multe rânduri neîndepliniri ale obligațiilor legate de neexecutarea unor decizii ale Comisiei prin care ajutoare de stat au fost declarate ilegale și incompatibile cu piața comună, în special în Hotărârea din 20 septembrie 2007, Comisia/Spania³⁴ și în Hotărârea din 14 decembrie 2006, Comisia/Spania³⁵.

74. În ceea ce privește suma forfetară, trebuie amintit, încă de la început, că Curtea nu este ținută de propunerea Comisiei, iar stabilirea acestei sume excede puterii sale de apreciere³⁶. Suma forfetară trebuie stabilită astfel încât să fie, pe de o parte, adaptată circumstanțelor și, pe de altă parte, proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză. Printre factorii relevanți în această privință se numără în special elemente precum durata în care persistă neîndeplinirea obligațiilor după pronunțarea hotărârii de constatare și gravitatea încălcării³⁷.

75. Ținând seama de considerațiile de la punctele 62-64 din prezentele concluzii cu privire la durata și la gravitatea neîndeplinirii obligațiilor care este reproșată Regatului Spaniei, considerăm că suma de 20 de milioane de euro este adaptată circumstanțelor din speță.

IV – Concluzie

76. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții:

- să declare că prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în scrisoarea de punere în întârziere suplimentară pentru a prezenta observații referitoare la neîndeplinirea obligațiilor reproșată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, a tuturor măsurilor pe care le presupune executarea Hotărârii din 2 iulie 2002, Comisia/Spania (C-499/99) privind recuperarea ajutoarelor care au fost declarate ilegale și incompatibile cu piața comună prin Decizia 91/1/CEE a Comisiei din 20 decembrie 1989 privind ajutorul de stat acordat în Spania de către guvernul central și mai multe guverne autonome în favoarea MAGEFESA, producător de ustensile de bucătărie din oțel inoxidabil și de mici aparate electrice, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei decizii și al articolului 260 alineatul (1) TFUE;
- să oblige Regatul Spaniei să achite Comisiei Europene, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, o penalitate cu titlu cominatoriu în valoare de 104 909 euro pe zi de întârziere în aplicarea măsurilor necesare pentru a se conforma Hotărârii din 2 iulie 2002, Comisia/Spania, citată anterior, penalități datorate începând de la data la care se împlinește termenul de o lună de la pronunțarea prezentei hotărâri până la executarea Hotărârii din 2 iulie 2002;
- să oblige Regatul Spaniei să achite Comisiei Europene, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, o sumă forfetară de 20 de milioane de euro;
- să oblige Regatul Spaniei la plata cheltuielilor de judecată.

32 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (citată la nota de subsol 24, punctul 67), și Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 13, punctul 91).

33 — În ceea ce privește caracterul preventiv, a se vedea Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (citată la nota de subsol 24, punctul 59).

34 — C-177/06, Rep., p. I-7689.

35 — C-485/03-C-490/03, Rec., p. I-11887.

36 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța (citată la nota de subsol 24, punctul 64).

37 — Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 13, punctele 93 și 94).