CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NIILO JÄÄSKINEN
prezentate la 16 mai 2013[1]

Cauza C-292/11 P

Comisia Europeană
împotriva

Republicii Portugheze

„Recurs — Articolul 258 TFUE — Executarea unei hotărâri a Curții — Neluarea de către Republica Portugheză a măsurilor necesare în vederea executării unei hotărâri prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor — Articolul 260 TFUE — Hotărâre a Curții prin care Republica Portugheză este obligată să plătească penalități cu titlu cominatoriu — Apreciere de către Comisie a măsurilor adoptate de statul membru pentru a se conforma hotărârii Curții — Competențele Comisiei în cadrul executării hotărârii în temeiul articolului 260 TFUE”

1. În prezenta cauză, Curtea este sesizată pentru prima dată cu privire la problematica referitoare la căile de executare a hotărârilor pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE. Principala dificultate în cauză constă în faptul că Tratatul FUE nu cuprinde nicio dispoziție specială care reglementează procedura care trebuie urmată în cazul unui litigiu între un stat membru și Comisia Europeană cu privire la recuperarea sumelor datorate în contextul executării unei astfel de hotărâri.

2. Litigiul care se află la originea prezentei cauze se referea la transpunerea incorectă de către Republica Portugheză a Directivei 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări[2], care a determinat Comisia să introducă acțiunea în temeiul articolului 226 CE (devenit articolul 258 TFUE) împotriva statului membru menționat. Prin Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Portugalia[3] (denumită în continuare „hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor”), Curtea a constatat că, prin neabrogarea Decretului-lege nr. 48 051 din 21 noiembrie 1967, care condiționează acordarea de daune-interese persoanelor lezate în urma unei încălcări a dreptului comunitar în materie de achiziții publice sau a reglementărilor de drept intern pentru punerea în aplicare a acestuia, de proba unei culpe sau a unui dol (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 48 051”), Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul directivei menționate. Întrucât a considerat că Republica Portugheză nu s-a conformat acestei hotărâri, Comisia a formulat ulterior o acțiune în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE [devenit articolul 260 alineatul (2) TFUE]. Prin Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia[4] (denumită

1 — Limba originală: franceza.
2 — JO L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237.
3 — C-275/03.
4 — C-70/06, Rep., p. I-1.

în continuare „hotărârea din anul 2008 privind executarea”), Curtea a stabilit că nu a fost executată hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și a impus Republicii Portugheze plata unor penalități cu titlu cominatoriu până la deplina executare a hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor.

3. În contextul procesului de supraveghere a executării hotărârii menționate și în temeiul competențelor sale bugetare conform articolului 274 CE (devenit articolul 317 TFUE), Comisia a adoptat, la 25 noiembrie 2008, Decizia C(2008) 7419 final privind cererea de plată a penalităților cu titlu cominatoriu datorate în temeiul Hotărârii Curții din 10 ianuarie 2008, Comisia/Portugalia (C-70/06, Rep., p. I-1) [5] (denumită în continuare „decizia în litigiu”). Ca urmare a unei neînțelegeri între Republica Portugheză și Comisie privind conținutul măsurilor adoptate în vederea executării hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, Republica Portugheză a sesizat Tribunalul de Primă Instanță al Comunităților Europene cu o acțiune în anulare, îndreptată împotriva deciziei în litigiu.

4. Prin recursul formulat, Comisia solicită Curții anularea Hotărârii Tribunalului din 29 martie 2011, Portugalia/Comisia [6] (denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care Tribunalul a admis acțiunea formulată de Republica Portugheză și a anulat decizia în litigiu. În cadrul acestui recurs, Comisia invocă două motive. Prin intermediul primul aspect al primului motiv, Comisia impută Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a limitat în mod nejustificat competențele Comisiei și ale Tribunalului în cadrul executării hotărârilor Curții pronunțate în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE. Prin intermediului celui de al doilea aspect al primului motiv, Comisia impută Tribunalului că a săvârșit o altă eroare de drept prin interpretarea parțială și restrictivă a dispozitivului hotărârii din anul 2008 privind executarea. În sfârșit, prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia susține că motivarea hotărârii atacate este insuficientă și contradictorie.

5. Prezenta cauză privește, așadar, problema inedită referitoare la întinderea puterii de apreciere a Comisiei în privința caracterului complet al măsurilor adoptate de autoritățile naționale în vederea încetării neîndeplinirii obligațiilor și, în consecință, pentru a putea considera, dacă este cazul, că obligația de plată a unei penalități cu titlu cominatoriu este stinsă. Astfel, Curtea este invitată să soluționeze problema privind natura și întinderea obligațiilor de executare care revin unui stat membru conform dispozitivului unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE.

I – Hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și hotărârea din anul 2008 privind executarea, precum și procedura subsecventă

6. În hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, Curtea a declarat:

„Prin neabrogarea Decretului-lege nr. 48 051 […], Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul […] Directiv[ei] 89/665 [...].”

7. În hotărârea din anul 2008 privind executarea, la punctele 16 și 17, Curtea a declarat că, ținând cont de modul de redactare a dispozitivului hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, pentru a verifica dacă Republica Portugheză adoptase măsurile necesare în vederea executării acestei hotărâri, trebuia să se stabilească dacă Decretul-lege nr. 48 051 fusese abrogat. Astfel, la punctul 19 din hotărârea menționată, Curtea a constatat că, la data la care a expirat termenul stabilit în avizul motivat din 13 iulie 2005, Republica Portugheză nu abrogase încă Decretul-lege nr. 48 051. În plus, la punctul 36 din aceeași hotărâre, Curtea a arătat că, după cum a confirmat agentul guvernului portughez în ședința de audiere a pledoariilor din 5 iulie 2007, Decretul-lege nr. 48 051 era încă în vigoare la acea dată.

5 — Această decizie nu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

6 — T-33/09, Rep., p. II-1429.

8. În consecință, Curtea a declarat:

„1) Prin neabrogarea Decretului-lege nr. 48 051 […], Republica Portugheză nu a luat măsurile necesare pe care le impune executarea [hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor] și, astfel, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 228 alineatul (1) CE.

2) Obligă Republica Portugheză la plata către Comisie […] a unor penalități cu titlu cominatoriu de 19 392 de euro pe zi de întârziere în punerea în aplicare a măsurilor necesare pentru a se conforma [hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor], începând cu data pronunțării prezentei hotărâri și până la executarea [respectivei hotărâri din anul 2004]

[…]”

9. Cu ocazia unei reuniuni cu agenții Comisiei, desfășurată la 28 ianuarie 2008, autoritățile portugheze au susținut că, prin aprobarea Legii 67/2007, adoptată la 31 decembrie 2007 și prin care s-a abrogat Decretul-lege nr. 48 051, Republica Portugheză luase toate măsurile necesare pentru executarea hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor. În consecință, statul membru respectiv nu ar fi trebuit să plătească cuantumul penalităților cu titlu cominatoriu decât cel mult pentru perioada începând de la data pronunțării hotărârii din anul 2008 privind executarea, și anume 10 ianuarie 2008, până la data intrării în vigoare a Legii 67/2007, și anume 30 ianuarie 2008. În ceea ce o privește, Comisia a susținut, în esență, teza potrivit căreia Legea 67/2007 nu constituia o măsură de executare adecvată și completă a hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor.

10. La 15 iulie 2008, Comisia a adresat autorităților portugheze o scrisoare[7] prin care le-a solicitat să plătească o sumă de 2 753 664 de euro, reprezentând penalitățile cu titlu cominatoriu datorate pentru perioada 10 ianuarie-31 mai 2008, în aplicarea hotărârii din anul 2008 privind executarea, pentru motivul că respectivele autorități nu ar fi adoptat încă toate măsurile necesare pentru executarea hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor[8].

11. Printr-o scrisoare din 4 august 2008, autoritățile portugheze au răspuns cererii de plată a Comisiei. Acestea și-au reiterat punctul de vedere potrivit căruia, prin publicarea și prin intrarea în vigoare a Legii 67/2007, adoptaseră toate măsurile pe care le necesita executarea hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor. Autoritățile portugheze au declarat că acceptaseră totuși să modifice Legea 67/2007 și să adopte Legea 31/2008 din 17 iulie 2008, efectuând prima modificare a Legii 67/2007, pentru a evita prelungirea litigiului și pentru a soluționa neînțelegerea pe care o aveau cu Comisia privind interpretarea care trebuie dată Legii 67/2007. În plus, acestea au indicat că articolul 2 din Legea 31/2008 prevedea o aplicare retroactivă a legii începând cu 30 ianuarie 2008. În consecință, de la 30 ianuarie 2008, ordinea juridică portugheză ar fi conformă hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor. Prin urmare, autoritățile portugheze au solicitat, în esență, reevaluarea cuantumului penalităților cu titlu cominatoriu, luând în considerare ca dată de referință 30 ianuarie 2008.

12. Prin decizia în litigiu, notificată Republicii Portugheze prin scrisoarea Secretariatului General din 26 noiembrie 2008, Comisia a indicat în esență că, în opinia sa, Legea 67/2007 nu reprezenta o executare adecvată a hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, că, în schimb, prin Legea 31/2008 autoritățile portugheze executaseră hotărârea menționată și că, întrucât această lege a intrat în vigoare la 18 iulie 2008, data la care a încetat neîndeplinirea obligațiilor a fost

7 — Scrisoare având referința MARKT/C 2/PMS/bmgF/(2008) 13692 din 15 iulie 2008.

8 — Acțiunea formulată de Republica Portugheză împotriva respectivei scrisori a Comisiei din 15 iulie 2008, înregistrată la grefa Tribunalului la 15 septembrie 2008 sub referința T-378/08, a fost radiată din registru prin Ordonanța președintelui Camerei a treia a Tribunalului din 5 martie 2009.

stabilită ca fiind 18 iulie 2008. Prin urmare, Comisia a confirmat cererea de plată a penalităților cu titlu cominatoriu formulată în scrisoarea trimisă de Direcția Generală Piața Internă și Servicii la 15 iulie 2008. În plus, Comisia a solicitat o sumă suplimentară de 911 424 de euro corespunzătoare perioadei cuprinse între 1 iunie și 17 iulie 2008.

II – Hotărârea Tribunalului și procedura în fața Curții în prezenta cauză

13. Prin cererea introductivă depusă la 26 ianuarie 2009, Republica Portugheză a formulat la Tribunal o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu.

14. În hotărârea atacată, Tribunalul s-a declarat mai întâi competent pentru a judeca o astfel de acțiune în temeiul articolului 225 alineatul (1) primul paragraf CE [devenit articolul 256 alineatul (1) primul paragraf TFUE]. La punctele 66 și 67 din hotărârea atacată, Tribunalul a precizat însă că exercitarea acestei competențe nu îi poate permite să aducă atingere competenței exclusive rezervate Curții prin articolele 226 CE și 228 CE și, astfel, să se pronunțe cu privire la o problemă legată de încălcarea de către statul membru a obligațiilor ce îi revin în temeiul Tratatului CE și care nu ar fi fost soluționată în prealabil de Curte.

15. Cu privire la fond, Tribunal a statuat, în primul rând, la punctele 68-70 din hotărârea atacată, întemeindu-se pe textul dispozitivului hotărârii din anul 2008 privind executarea, interpretat în lumina motivelor reținute de Curte la punctele 16-19 din această din urmă hotărâre, că era suficient ca Republica Portugheză să abroge Decretul-lege nr. 48 051 pentru a se conforma hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și că penalitățile cu titlu cominatoriu erau datorate până la această abrogare. La punctele 71 și 72 din hotărârea atacată, Tribunalul a dedus că Comisia a încălcat dispozitivul hotărârii din anul 2008 privind executarea atunci când a considerat, pe de o parte, că adoptarea Legii 67/2007, prin care s-a abrogat decretul-lege menționat, nu constituia o executare adecvată a hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și, pe de altă parte, că Republica Portugheză s-a conformat acestei hotărâri doar începând cu 18 iulie 2008, data intrării în vigoare a Legii 31/2008. Pentru acest motiv, Tribunal a statuat că decizia în litigiu trebuia să fie anulată.

16. În al doilea rând, la punctul 80 și următoarele din hotărârea atacată, Tribunalul a respins argumentul Comisiei potrivit căruia, prin hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și prin hotărârea din anul 2008 privind executarea, Curtea nu s-ar fi limitat să solicite Republicii Portugheze abrogarea Decretului-lege nr. 48 051, ci ar fi cerut și punerea legislației naționale în conformitate cu cerințele Directivei 89/665, pentru a înceta respectiva neîndeplinire a obligațiilor.

17. În al treilea rând, la punctul 90 din hotărârea atacată, Tribunalul a reținut că a acorda Comisiei o marjă mai largă de apreciere în ceea ce privește evaluarea măsurilor de executare a unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE ar avea drept consecință faptul că, în urma contestării de către un stat membru, la Tribunal, a unei aprecieri a Comisiei care depășește cadrul dispozitivului hotărârii Curții, Tribunalul ar fi pus în mod inevitabil în situația de a se pronunța cu privire la conformitatea unei legislații naționale cu dreptul Uniunii. Or, o asemenea apreciere ar ține de competența exclusivă a Curții, iar nu de cea a Tribunalului.

18. Având în vedere toate considerațiile menționate, Tribunalul a admis acțiunea formulată de Republica Portugheză și a anulat decizia în litigiu.

19. La 9 iunie 2011, Comisia a introdus prezentul recurs în susținerea căruia invocă cele două motive prezentate la punctul 4 din aceste concluzii. Prin Ordonanța președintelui Curții din 27 octombrie 2011, au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Republicii Portugheze, formulate de Republica Cehă, de Republica Federală Germania, de Republica Elenă, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Polonă și de Regatul Suediei.

20. În ședința desfășurată la 5 martie 2013, au fost ascultate guvernele ceh, elen, spaniol, francez și suedez, precum și Republica Portugheză și Comisia.

III – Cu privire la al doilea aspect al primului motiv de recurs, întemeiat pe o eroare de drept în interpretarea restrictivă a dispozitivului hotărârii Curții

21. Având în vedere că problematica ridicată de Comisie în cadrul celui de al doilea aspect al primului motiv este una sensibilă, ne propunem să analizăm primul motiv invocat de Comisie începând cu acest al doilea aspect. Astfel, considerăm că răspunsul privind al doilea aspect al motivului va avea o incidență importantă asupra răspunsului care trebuie dat în privința primului aspect al primului motiv.

A – *Argumentele părților*

22. Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, Comisia impută Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept prin efectuarea unei interpretări parțiale și formaliste a dispozitivului hotărârii din anul 2008 privind executarea și că, astfel, a limitat în mod nejustificat obiectul neîndeplinirii obligațiilor constatate de Curte în hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și în hotărârea din anul 2008 privind executarea. Astfel, la punctul 69 din hotărârea atacată, Tribunalul ar fi statuat greșit că, în conformitate cu dispozitivul menționat, era suficient ca Republica Portugheză să abroge Decretul-lege nr. 48 051 pentru a se conforma hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și că penalitățile cu titlu cominatoriu erau datorate până la această abrogare.

23. Dimpotrivă, potrivit Comisiei, dispozitivul hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor impune clar punerea în aplicare de Republica Portugheză a măsurilor necesare pentru a se conforma hotărârii menționate. Tribunalul ar fi trebuit să verifice acest aspect, fără a se limita să constate simpla abrogare a decretului-lege menționat, care, pe de altă parte, ar fi avut drept rezultat crearea unui vid juridic în dreptul portughez.

24. Astfel, potrivit Comisiei, în mod întemeiat ea a analizat conformitatea Legii 67/2007 cu Directiva 89/665 pentru a verifica dacă Republica Portugheză se conformase hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, menținută prin hotărârea din anul 2008 privind executarea, și că, întrucât a constatat că, în legislația portugheză, acordarea de daune interese continua să fie condiționată de proba unei culpe sau a unui dol, a concluzionat că neîndeplinirea obligațiilor continua [9].

25. La rândul său, Republica Portugheză susține că Tribunalul a interpretat în mod corect conținutul respectivelor hotărâri ale Curții. Astfel, prin impunerea către Republica Portugheză a unor obligații care nu îi reveneau și prin pronunțarea asupra problemei inedite a conformității Legii 67/2007 cu dreptul Uniunii, Comisia ar fi depășit limitele competențelor sale în cadrul procedurii de executare în cauză.

9 — Comisia se întemeiază în această privință în special pe punctul 54 din Concluziile avocatului general Mazak prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior.

B – *Apreciere*

26. Cu titlu introductiv, considerăm important să precizăm contextul în care se înscrie controlul care revenea Comisiei să îl exercite după pronunțarea hotărârilor Curții în temeiul articolelor 258 TFUE și 260 TFUE.

27. După cum s-a exprimat avocatul general Roemer, în acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor „nu este vorba despre aspecte nici de culpabilitate, nici de morală, ci doar de a soluționa o situație juridică” [10]. Este însă clar că, de-a lungul anilor, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a suferit modificări importante și s-a îndepărtat de la vocația sa de instrument de control normativ și obiectiv [11]. Ea constituie din ce în ce mai mult o cale de contestare nu doar a carențelor normative, ci și a comportamentelor și a practicilor autorităților naționale. Două exemple emblematice ale acestei evoluții sunt încălcarea care constă într-o practică administrativă [12] și noțiunea de neîndeplinire a obligațiilor structurală și generalizată [13]. Este, așadar, clar că dispozitivul unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE poate cuprinde o mare varietate de fenomene juridice sau de fapt care constituie încălcări ale dreptului Uniunii, depășind simpla confirmare a neconformității unei dispoziții de drept național cu dreptul Uniunii. În consecință, Curtea poate defini neîndeplinirea obligațiilor în diferite moduri.

28. În opinia noastră, principiul fundamental care trebuie să călăuzească Comisia în exercitarea competenței sale de control în urma pronunțării unei hotărâri în temeiul articolului 260 TFUE este acela al executării, și anume al aplicării în mod efectiv a textului dispozitivului primei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE. În consecință, Comisia nu poate depăși cadrul neîndeplinirii obligațiilor, astfel cum a fost identificat de Curte în prima sa hotărâre.

29. Aceasta implică faptul că întinderea competenței Comisiei decurge în mod necesar din textul dispozitivului hotărârii pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE și apoi din textul dispozitivului hotărârii pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE. Aceasta nu exclude, după caz, ca textul dispozitivului să trebuiască să fie interpretat în lumina motivării hotărârii. Cu toate acestea, o astfel de interpretare nu poate extinde domeniul de aplicare al dispozitivului respectiv, din moment ce sfera de aplicare obiectivă a principiului autorității de lucru judecat a hotărârii Curții nu poate depăși dispozitivul [14]. În ceea ce privește o hotărâre în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, dispozitivul său trebuie interpretat mai ales în raport cu acțiunea formulată de Comisie și cu modul în care Curtea s-a pronunțat referitor la aceasta.

30. În schimb, spre deosebire de ceea au susținut în ședință în special guvernele francez și suedez, nu trebuie, în opinia noastră, să se aplice criterii suplimentare precum cel al neexecutării vădite sau al interpretării restrictive a dispozitivului hotărârii Curții. Este vorba pur și simplu de a interpreta obligația de comportament la nivel normativ sau în fapt a unui stat membru, astfel cum a fost definită de Curte în hotărârea pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE prin care s-a constatat un caz de neîndeplinire a obligațiilor.

10 — Concluziile avocatului general Roemer prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 decembrie 1971, Comisia/Franța (7/71, Rec., p. 1003, 1035).

11 — Puissochet, J.-P., L'action en manquement peut-elle encore se parer de ses justes vertus? *Une communauté de droit: Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, 2003, p. 569-580.

12 — A se vedea între altele Hotărârea din 9 mai 1985, Comisia/Franța (21/84, Rec., p. 1355), Hotărârea din 26 iunie 2001, Comisia/Italia (C-212/99, Rec., p. I-4923), Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania (C-441/02, Rec., p. I-3449), Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda (C-342/05, Rep., p. I-4713), și Hotărârea din 22 ianuarie 2009, Comisia/Portugalia (C-150/07).

13 — A se vedea în acest sens între altele Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, Rec., p. I-6263). A se vedea și Wenneras, P., „A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC”, *CMLRev*. 2006, vol. 43.

14 — După cum a arătat avocatul general Kokott la punctul 38 din Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Luxemburg (C-526/08, Rep., p. I-6151), „[a]utoritatea de lucru judecat a unei hotărâri se opune astfel formulării unei noi acțiuni dacă există pericolul unei modificări a constatărilor de fapt și de drept din cadrul hotărârii inițiale prin noua hotărâre a Curții. În acest context, prezintă relevanță nu numai dispozitivul, ci și motivele hotărârii care susțin dispozitivul și care nu pot fi separate de acesta”.

31. Așadar, cu privire în special la neîndeplinirea obligațiilor așa-zis „legislativă”, în opinia noastră, trebuie să se facă distincție între două ipoteze. Fie Curtea consideră că încălcarea dreptului Uniunii constă în menținerea, în cadrul ordinii juridice naționale, a unei dispoziții în vigoare contrare dreptului Uniunii. În acest caz, Curtea va statua că, prin neabrogarea dispoziției respective, statul membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii.

32. Fie neîndeplinirea obligațiilor constă într-o transpunere greșită a unui act de drept al Uniunii, prin inexistența unei norme naționale de transpunere, ca urmare a unei transpuneri incomplete sau ca urmare a netranspunerii. În acest caz, Curtea identifică, dacă este necesar, dispozițiile de drept național relevante în această privință. Pentru a elimina încălcarea astfel constatată, statul membru trebuie să adopte măsuri care au drept obiect atât abrogarea dispoziției în cauză, cât și adoptarea unui nou act conform cu dreptul Uniunii.

33. Deseori, aceste două tipuri de neîndeplinire a obligațiilor se suprapun, de exemplu atunci când un stat membru se abține să adopte dispozițiile necesare în vederea transpunerii unei directive, menținând în același timp în vigoare reglementarea națională contrară acesteia.

34. În general, obligația astfel cum este delimitată de dispozitivul hotărârii Curții poate implica obligația de rezultat atât la nivel normativ, care constă în abrogarea și/sau în adoptarea unor acte cu putere de lege sau acte administrative [15], cât și în fapt [16]. Rezultă, pe de o parte, că Comisia are autoritatea să verifice că măsurile naționale nou-adoptate sunt cele pe care le impune o transpunere completă a normei de drept al Uniunii în cauză. Rezultă, pe de altă parte, că este permis Comisiei să examineze elemente de fapt, situație care se regăsește deseori în domeniul mediului.

35. Pe de altă parte, executarea obligației de a face, astfel cum este definită în hotărârea Curții, nu aduce atingere în niciun fel competenței Comisiei în această privință, după cum subliniază în mod întemeiat Tribunalul la punctul 81 din hotărârea atacată. Într-adevăr, revine Comisiei obligația să se asigure că statul membru în cauză nu s-a limitat să ia măsuri care, în realitate, au același conținut cu cele care au făcut obiectul hotărârii Curții. Astfel, o modificare „cosmetică” realizată de statul membru respectiv nu poate, desigur, scăpa controlului Comisiei.

36. În aceeași ordine de idei, considerăm că o bună executare a unei hotărâri prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor care constă în neabrogarea unor dispoziții naționale identificate poate să nu fie suficientă pentru a asigura o bună transpunere a directivei în discuție. Cu alte cuvinte, o transpunere completă și corectă a unei dispoziții de drept al Uniunii care a făcut obiectul procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE poate impune măsuri care să depășească simpla abrogare a dispozițiilor naționale în cauză. Însă această din urmă considerație nu poate extinde sfera de aplicare obiectivă a hotărârii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, din moment ce conținutul obligației de executare depinde în mod necesar de modul în care Curtea a delimitat neîndeplinirea obligațiilor care se impută.

37. Considerăm că această abordare reprezintă singurul mod de a garanta securitatea juridică, precum și autoritatea hotărârilor Curții. Cerința securității juridice este cu atât mai imperativă cu cât este vorba, precum în cauză, despre obligații pecuniare impuse statelor membre.

15 — A se vedea între altele Hotărârea din 25 octombrie 2012, Comisia/Belgia (C-387/11), și Hotărârea din 6 noiembrie 2012, Comisia/Ungaria (C-286/12)

16 — A se vedea Hotărârea din 12 februarie 1998, Comisia/Spania (C-92/96, Rec., p. I-505), privind calitatea apei pentru scăldat, precum și Hotărârea din 25 noiembrie 2003, Comisia/Spania (C-278/01, Rec., p. I-14141). Și mai recent, a se vedea Hotărârea din 7 februarie 2013, Comisia/Grecia (C-517/11).

38. În cauză, în hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, Curtea a considerat în mod clar neconformă cu dreptul Uniunii menținerea în vigoare în ordinea juridică portugheză a Decretului-lege nr. 48 051, care, în mod contrar dispozițiilor Directivei 89/665, condiționa acordarea de daune interese persoanelor prejudiciate printr-o încălcare a dreptului comunitar în domeniul achizițiilor publice sau a normelor naționale care transpun acest drept de proba unei culpe sau a unui dol.

39. Este adevărat că *petitum*-ul cererii introductive a Comisiei a fost formulat mai larg, întrucât aceasta din urmă a solicitat Curții să constate că, „prin netranspunerea în mod corect și complet a Directivei 89/665 […], Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar”.

40. Cu toate acestea, rezultă în mod vădit din cuprinsul punctului 18 din hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor că, în faza procedurii precontencioase, cadrul litigiului fusese în mod clar delimitat. Astfel, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, Comisia a considerat că „neîndeplinirea obligațiilor se limitează la neabrogarea Decretului-lege nr. 48 051”. Pe de altă parte, conform punctului 20 din hotărârea menționată, Curtea a arătat că „Comisia apreciază că Republica Portugheză ar fi trebuit să abroge” textul decretului-lege menționat, pentru a se conforma Directivei 89/665.

41. În hotărârea sa din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, Curtea a statuat, așadar, că, „prin neabrogarea Decretului-lege nr. 48 051 […] Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 alineatul (1) și al articolului 2 alineatul (1) litera (c) din Directiva 89/665/CEE”.

42. Așadar, acesta era punctul de plecare pentru Comisie la momentul introducerii acțiunii împotriva Republicii Portugheze în temeiul fostului articol 228 CE. Comisia a considerat în mod efectiv că, „din moment ce Republica Portugheză nu a abrogat Decretul-lege nr. 48 051, aceasta nu a luat măsurile necesare pentru a asigura executarea” [17] hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor. Pe de altă parte, în opinia noastră, Comisia inițiase deja, în cadrul acțiunii formulate în temeiul articolului 260 TFUE [18], o dezbatere privind calitatea transpunerii Directivei 89/665.

43. Cu toate acestea, la punctul 17 din hotărârea din anul 2008 privind executarea, Curtea a statuat că, „[î]n cadrul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, pentru a verifica dacă Republica Portugheză a adoptat măsurile pe care le impune executarea [hotărârii din anul 2008 privind executarea]”, trebuie să se stabilească dacă Decretul-lege nr. 48 051 a fost abrogat. De asemenea, Curtea a respins argumentul autorităților portugheze potrivit căruia transpunerea ar fi deja asigurată prin alte dispoziții de drept național. Astfel, la punctul 23 din hotărârea din anul 2008 privind executarea, Curtea a considerat că neîndeplinirea obligațiilor imputată consta în faptul de a fi menținut Decretul-lege nr. 48 051 în ordinea juridică internă.

44. În consecință, trebuie constatat că, în hotărârea atacată, Tribunalul și-a îndeplinit în mod corect obligația sa de control.

45. Astfel, la punctul 67 din hotărârea atacată, Tribunalul a reținut în mod întemeiat că, în cadrul unei acțiuni în anulare, nu se poate pronunța cu privire la o problemă legată de încălcarea de către statul membru a obligațiilor care îi revin în temeiul Tratatului CE și care nu ar fi fost soluționată în prealabil de Curte. Nu este deloc necesar să se demonstreze că a se pronunța asupra problemei conformității Legii 67/2007 cu dreptul Uniunii ar echivala cu faptul ca Tribunalul să aducă atingere unei competențe exclusive a Curții în temeiul articolului 258 TFUE.

17 — A se vedea Hotărârea din anul 2008 privind executarea, punctul 12.

18 — *Idem.*

46. La punctul 81 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit de asemenea în mod întemeiat că, „în cadrul executării unei hotărâri a Curții prin care se aplică penalități cu titlu cominatoriu unui stat membru, Comisia trebuie să poată aprecia măsurile adoptate de statul membru pentru a se conforma hotărârii Curții, în special pentru a evita posibilitatea ca un stat membru care nu și-a îndeplinit obligațiile să se limiteze la a lua măsuri care, în realitate, au același conținut cu cele care au făcut obiectul hotărârii Curții”. Cu toate acestea, la punctul 82 din hotărârea menționată, Tribunalul a adăugat, fără a săvârși nicio eroare de drept, că „exercitarea acestei competențe de apreciere nu poate aduce atingere nici drepturilor – în special drepturilor procedurale – ale statelor membre, precum rezultă din procedura stabilită la articolul 226 CE, nici competenței exclusive a Curții de a se pronunța asupra conformității unei legislații naționale cu dreptul comunitar”.

47. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem, așadar, ca al doilea aspect al primului motiv formulat de Comisie să fie respins ca nefondat.

IV – Cu privire la primul aspect al primului motiv, întemeiat pe o limitare excesivă a competențelor Comisiei și ale Tribunalului

A – *Argumentele părților*

48. Prin intermediul primului aspect al primului motiv, Comisia contestă, în esență, interpretarea reținută de Tribunal în ceea ce privește întinderea competențelor sale în cadrul controlului executării de către un stat membru a unei hotărâri a Curții pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE. Comisia impută Tribunalului că a considerat că aprecierea conținutului unei noi legislații adoptate de un stat membru pentru a executa o hotărâre pronunțată în acest temei menționat ar ține în orice caz de competența exclusivă a Curții și că, în caz de neînțelegere între Comisie și statul membru respectiv, ar trebui să facă obiectul unei noi proceduri în temeiul articolului 258 TFUE.

49. Potrivit Comisiei, în primul rând, prin privarea sa, la punctele 87-89 din hotărârea atacată, de posibilitatea de a aprecia conținutul Legii 67/2007 pentru a verifica dacă Republica Portugheză executase hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și încetase astfel neîndeplinirea obligațiilor, Tribunalul ar fi redus în mod nejustificat competențele Comisiei la un simplu „control strict de formă” care viza să stabilească dacă Decretul-lege nr. 48 051 fusese sau nu fusese abrogat.

50. În plus, eficacitatea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, în special a penalităților cu titlu cominatoriu, ar fi compromisă dacă, în caz de neînțelegere între Comisie și un stat membru cu privire la faptul că o legislație adoptată de acesta din urmă îi permite să se conformeze unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, Comisia ar fi obligată, după cum reține Tribunalul, să sesizeze Curtea cu o nouă acțiune în temeiul articolului 258 TFUE, pentru a supune noile dispoziții controlului Curții.

51. În al doilea rând, Comisia impută Tribunalului că și-a limitat în mod nejustificat propria competență în cadrul controlului legalității deciziei în litigiu. Între altele, Tribunalul ar fi trebuit să examineze aprecierea efectuată de Comisie cu privire la noua legislație adoptată de Republica Portugheză, pentru a verifica în mod concret dacă, prin decizia în litigiu, Comisia se menținuse efectiv în cadrul obiectului acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și nu săvârșise erori în evaluarea aspectului dacă neîndeplinirea obligațiilor continua.

52. Republica Portugheză contestă argumentele Comisiei și susține că, prin adoptarea deciziei în litigiu și prin exprimarea unei opinii asupra conformității Legii 67/2007 cu dreptul Uniunii, Comisia ar fi extins obiectul litigiului și ar fi depășit competențele sale în cadrul verificării aplicării hotărârii din anul 2008 privind executarea. Dând prioritate căii deciziei față de cea a acțiunii în justiție prevăzute de

Tratatul FUE, Comisia ar fi încălcat și dreptul la apărare al Republicii Portugheze, întrucât a privat statul membru respectiv de posibilitatea de a se apăra în cursul fazei precontencioase prevăzute la articolul 258 TFUE. În plus, în ceea ce privește pretinsa limitare nejustificată a competențelor Tribunalului, Republica Portugheză observă că o eventuală apreciere din partea Tribunalului a conformității Legii 67/2007 cu dreptul Uniunii nu ar fi în concordanță cu natura executorie a procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE.

B – *Apreciere*

1. Observații introductive

53. Ținând cont de caracterul inedit al problematicii pe care o suscită prezenta acțiune și în pofida limitelor procedurale care se aplică prezentului recurs, considerăm că Curtea nu poate evita să abordeze problema preliminară referitoare la natura puterilor conferite Comisiei în cadrul executării hotărârilor pronunțate în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE. În pofida faptului că competența Comisiei de a solicita executarea unei astfel de hotărâri a Curții în temeiul puterii sale bugetare prevăzute la articolul 317 TFUE [19] nu a fost contestată, în principiu, de niciuna dintre părți, efectul acestei abordări asupra repartizării competențelor între Tribunal și Curte merită o reflecție aprofundată. În cauză, acest aspect este strâns legat de problematica întinderii puterii Comisiei care constituie aspectul central al prezentului litigiu.

54. Este cert că necompetența autorului unui act cauzator de prejudiciu constituie un motiv de ordine publică pe care Curtea îl poate invoca din oficiu [20]. În sfârșit, „[î]n ceea ce privește o constatare referitoare la competența Comisiei, [necompetența] trebuie invocată din oficiu de instanță, chiar dacă niciuna dintre părți nu i-a solicitat să facă aceasta” [21].

55. În sfârșit, rezultă clar atât din observațiile scrise, cât și din intervențiile făcute în ședință că, în lipsa unei prevederi în tratate, statele membre sunt preocupate de consecințele răspunsului Curții în prezenta cauză, din punctul de vedere al respectării dreptului lor la apărare, al intereselor financiare în cauză și al poziției lor procedurale vulnerabile ulterior pronunțării de către Curte a unei hotărâri în temeiul articolului 260 TFUE prin care li se impun penalități cu titlu cominatoriu.

56. În această privință, considerăm că este necesar să furnizăm indicații precise pentru a stabili limitele controlului privind executarea hotărârilor Curții pronunțate în temeiul articolelor 258 TFUE și 260 TFUE și pentru a preciza limitele puterilor Comisiei în această privință.

57. Pe de altă parte, nu trebuie pierdut din vedere că, în cazul în care Curtea ar statua că Comisia nu dispunea de competența care să îi permită să adopte decizii împotriva statelor membre în cadrul executării hotărârilor pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE, recursul formulat de Comisie ar trebui să fie respins în întregime ca inoperant. Astfel, pentru ca Tribunalului să i se poată imputa că a interpretat competența Comisiei în mod prea restrictiv, ar trebui în prealabil ca această competență să fi existat.

19 — A se vedea în această privință critica referitoare la competența Comisiei, invocată în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Tribunalului din 19 octombrie 2011, Franța/Comisia (T-139/06, Rep., p. II-7315). Cu toate acestea, hotărârea respectivă nu a făcut obiectul unui recurs.

20 — A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 1959, Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Haute Autorité (14/59, Rec., p. 445, 473), și Hotărârea din 30 septembrie 1982, Amylum/Consiliul (108/81, Rec., p. 3107, punctul 28). A se vedea și Hotărârea Tribunalului din 24 septembrie 1996, Marx Esser și Del Amo Martinez/Parlamentul European (T-182/94, Rec., RecFP, p. I-A-411 și II-1197, punctul 44), precum și Hotărârea Tribunalului din 21 septembrie 2005, Kadi/Consiliul și Comisia (T-315/01, Rec., p. II-3649, punctul 61 și urm.).

21 — Hotărârea din 13 iulie 2000, Salzgitter/Comisia (C-210/98 P, Rec., p. I-5843, punctul 56).

2. Cu privire la întinderea competențelor Comisiei și ale Tribunalului

a) Cu privire la abordarea reținută de Tribunal în hotărârea atacată

58. La citirea hotărârii atacate, constatăm de la început că, departe de a se pronunța în mod general asupra întinderii competențelor Comisiei în cadrul procedurii de executare a hotărârilor pronunțate în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, Tribunalul s-a limitat să examineze amănunțit cauza în discuție. În consecință, aderăm la poziția susținută printre altele de guvernele portughez, ceh, spaniol și suedez, potrivit căreia recursul formulat de Comisie pare întemeiat pe o interpretare greșită a hotărârii atacate, în măsura în care impută Tribunalului că a limitat puterile Comisia în mod global.

59. Astfel, Tribunalul s-a abținut să formuleze o teorie generală privind întinderea competențelor Comisiei în materie. În schimb, acesta a analizat corect, cu respectarea principiului de atribuire a competențelor, întinderea obligațiilor Republicii Portugheze în raport cu dispozitivul hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE, astfel cum a fost menținută prin hotărârea din anul 2008 privind executarea, pronunțată în temeiul articolului 260 TFUE.

60. În consecință, Tribunalul nu a redus, așadar, competențele Comisiei la un simplu „control strict de formă” după cum pretinde aceasta, ci a considerat că, în speță, competența Comisiei trebuia să se limiteze la verificarea abrogării legislației naționale, fără a iniția un control al dreptului național în raport cu Directiva 89/665.

b) Cu privire la cele două aspecte referitoare la competența Comisiei în contextul executării hotărârilor pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE și cu privire la consecințele asupra repartizării competențelor între Tribunal și Curte

61. În recursul formulat, Comisia se focalizează asupra aspectului privind întinderea competențelor sale în cadrul procedurii de control al executării unei hotărâri a Curții prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor și prin care se impune plata unei sancțiuni pecuniare.

62. În această privință, trebuie să se facă distincție între două aspecte care sunt totuși legate, și anume, pe de o parte, existența unei competențe a Comisiei în vederea recuperării sumelor datorate la bugetul Uniunii în executarea unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE și, pe de altă parte, existența unei competențe a Comisiei în vederea adoptării unor decizii împotriva statelor membre, având drept obiect aprecierea măsurilor adoptate de statele membre respective în executarea dispozitivului unor hotărâri ale Curții pronunțate în temeiul articolelor 258 TFUE și 260 TFUE.

63. În răspunsul formulat cu privire la recurs, Republica Portugheză sugerează într-adevăr că litigiul dintre aceasta și Comisie aflat pe rolul Tribunalului nu se referea la executarea hotărârii Curții, ci la un aspect nou privind conformitatea dreptului național cu dreptul Uniunii. În consecință, Republica Portugheză consideră că Comisia a ales o cale greșită în această privință și că aceasta ar fi trebuit să aleagă calea unei acțiuni în justiție, prevăzută la articolul 258 TFUE.

64. Considerăm, așadar, că aspectul central al prezentei proceduri este acela de a stabili ce cuprinde noțiunea de executare a unei hotărâri a Curții prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru. Aceasta implică, mai întâi, să se analizeze instrumentele aflate la dispoziția statelor membre în acest scop și obligațiile care le incumbă acestora în urma pronunțării unei hotărâri în temeiul articolului 258 TFUE. În al doilea rând, trebuie să se definească executarea din punctul de vedere al procedurii care trebuie urmată după pronunțarea de către Curte a hotărârii în temeiul articolului 260 TFUE și să se identifice autoritatea competentă în această privință.

65. Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, în conformitate cu articolele 280 TFUE și 299 TFUE, hotărârile Curții constituie titlu executoriu. Totuși, aceste dispoziții nu sunt aplicabile decât în privința altor persoane „decât statele”. Astfel, în cazul neplății unei sancțiuni pecuniare sau al unei neînțelegeri referitoare la executarea unei hotărâri a Curții pronunțate în temeiul articolelor 258 TFUE sau 260 TFUE, executarea silită împotriva unui stat membru este exclusă atât în raport cu modul de formulare a articolului 299 TFUE, cât și pentru motivul suveranității și al imunității jurisdicționale a statelor.

66. De asemenea, trebuie amintit că procedura prevăzută la articolul 260 alineatul (2) TFUE este o procedură judiciară specială de executare a hotărârilor Curții [22]. Astfel, spre deosebire de o hotărâre cu caracter declarativ pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE, prin care se urmărește să se constate și să se determine încetarea comportamentului ilicit al statului membru în cauză, procedura prevăzută la articolul 260 TFUE nu urmărește decât să impulsioneze statul membru aflat în culpă să execute prima hotărâre prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor, aplicând, dacă este cazul, sancțiuni pecuniare corespunzătoare în acest scop [23].

67. Cu privire, mai întâi, la primul aspect, și anume recuperarea sumelor datorate, competența Comisiei în această privință nu ridică dificultăți. Aceasta se înscrie în mod logic în misiunea care îi este încredințată în temeiul articolului 317 TFUE, conform căruia Comisia execută bugetul Uniunii [24]. Astfel, precum orice parte în favoarea căreia s-ar fi pronunțat Curtea, Uniunea Europeană, reprezentată de instituția care are sarcina să execute bugetul, trebuie să poată solicita plata sumelor care îi sunt datorate, inclusiv a penalităților cu titlu cominatoriu.

68. Comisia este, așadar, împuternicită să transmită o „factură” statului membru, în conformitate cu dispozitivul hotărârii Curții pronunțate în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE. În această privință, are o relevanță redusă faptul că întocmirea facturii respective implică un calcul sau alte operațiuni de aceeași natură. Astfel, buna executare a hotărârii necesită deseori astfel de operațiuni, de exemplu în ceea ce privește calcularea dobânzilor sau întinderea exactă a obligației de plată, atunci când hotărârea care trebuie executată a definit acest aspect în mod mai abstract.

69. În cauză, Curtea a obligat Republica Portugheză, în hotărârea din anul 2008 privind executarea, să plătească Comisiei, în contul „Resurse proprii ale Comunității Europene”, penalități cu titlu cominatoriu. Curtea însăși a identificat Comisia drept instituția competentă pentru a primi plata penalităților cu titlu cominatoriu. În consecință, această instituție este împuternicită nu doar să constate existența obligației de plată a unui anumit cuantum al sancțiunii pecuniare datorate ca urmare a neexecutării hotărârii din anul 2008 privind executarea, ci și să solicite plata sumei respective de către statul membru în cauză.

70. A admite o astfel de competență a Comisiei înseamnă, în opinia noastră, a răspunde imperativului de protecție jurisdicțională a statelor membre, din moment ce decizia Comisiei va face în mod vădit obiectul unui control al Tribunalului.

71. Cu privire, în schimb, la al doilea aspect, și anume competența Comisiei pentru analizarea măsurilor adoptate în vederea executării hotărârii Curții, după cum am arătat deja, analiza respectivă trebuie să se circumscrie sferei de aplicare a neîndeplinirii obligațiilor astfel cum rezultă din dispozitivul hotărârii Curții pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE, interpretat, dacă este cazul, în lumina motivării hotărârii menționate.

22 — Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 92.

23 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, Rep., p. I-8533, punctul 119).

24 — A se vedea în acest sens Hotărârea Franța/Comisia, citată anterior.

72. În ceea ce privește întinderea competențelor Tribunalului în acest context, vom sublinia doar că acestuia din urmă i se poate încredința o competență de interpretare [25] în privința hotărârilor pronunțate de Curte în temeiul articolelor 258 TFUE și 260 TFUE. Tribunalului i se recunoaște astfel o putere suverană de apreciere în ceea ce privește aprecierile de fapt care constituie fundamentul pentru constatarea existenței unor neîndepliniri ale obligațiilor, astfel cum a fost efectuată anterior de Curte. Într-adevăr, întrucât o parte importantă a cazurilor de neîndeplinire a obligațiilor au caracter de fapt, Curtea trebuie să aibă în vedere că aspectele de fapt pot exceda competenței sale în cadrul unui recurs îndreptat împotriva unei hotărâri a Tribunalului în care acesta se pronunță asupra legalității unei decizii a Comisiei privind progresul executării unei hotărâri a Curții, precum și necesitatea urmăririi plății unor penalități cu titlu cominatoriu.

c) Cu privire la căile de atac în caz de litigiu în etapa executării unei hotărâri a Curții pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE – introducerea unei noi acțiuni în temeiul articolului 258 TFUE

73. Este adevărat că Curtea ar putea considera că, în ipoteza unei neînțelegeri privind executarea unei hotărâri a Curții pronunțate în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE și prin care se impun penalități cu titlu cominatoriu, Comisiei i-ar reveni sarcina să introducă o nouă acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, conform articolului 258 TFUE. Cu toate acestea, considerăm că această abordare, deși riguroasă și întemeiată din punct de vedere juridic, ar constitui opțiunea cea mai lungă și într-un anumit mod neatractivă. De asemenea, aceasta ar prezenta riscul de a diminua impactul sancțiunilor pecuniare, precum și autoritatea hotărârilor Curții înseși și ar fi discutabilă în raport cu principiul autorității de lucru judecat.

74. Situația ar fi însă diferită dacă Comisia ar fi obligată să introducă o nouă acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor atunci când litigiul cu statul membru în etapa executării unei hotărâri pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE ar avea ca obiect măsuri care, deși legate de neîndeplinirea obligațiilor constatată de Curte, ar depăși cadrul obiectiv al neîndeplinirii obligațiilor, astfel cum rezultă din dispozitivul primei hotărâri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

75. Considerăm, de altfel, că aceasta este situația care se regăsește în cauză.

76. În cadrul prezentei proceduri, eventualitatea unei noi acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate în temeiul articolului 258 TFUE a fost luată în considerare de guvernul german pentru a examina conformitatea noului regim de răspundere portughez prevăzut de Legea 31/2008 cu Directiva 89/665. Aceeași abordare este avută în vedere și de guvernul portughez.

77. Astfel, apreciem că este cert că noul regim de răspundere introdus în ordinea juridică portugheză nu a fost examinat de Curte pentru a verifica conformitatea acestuia cu dreptul Uniunii. Or, considerăm că Comisia are obligația să introducă o nouă acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, atunci când litigiul dintre Comisie și statul membru depășește cadrul delimitat de dispozitivul hotărârii Curții pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE.

78. Considerăm că acest lucru este indispensabil în vederea protejării dreptului la apărare al statelor membre. După cum observă în mod întemeiat guvernul german, în cadrul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate în temeiul articolului 258 TFUE, trebuie inițiată o nouă procedură atunci când sunt invocate motive noi împotriva unor măsuri care au fost adoptate în cursul procedurii, în vederea remedierii obiecțiilor ridicate de Comisie [26].

25 — Cu toate acestea, amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, problema privind buna executare a unei hotărâri a Curții nu se referă la interpretarea acesteia în sensul articolului 43 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-503/04, Rep., p. I-6153, punctul 15), și punctul 43 din Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, Rec., p. I-2461).

26 — Hotărârea din 22 septembrie 2005, Comisia/Belgia (C-221/03, Rec., p. I-8307, punctul 41).

79. Pe de altă parte, observațiile guvernului ceh evidențiază în mod clar problema întinderii competențelor Comisiei în această privință. Potrivit guvernului menționat, reglementarea portugheză, astfel cum a fost menținută după pronunțarea hotărârii din anul 2008 privind executarea, condiționa posibilitatea de a obține daunele interese de proba unei culpe sau a unui dol. Or, problema identificată de Curte în hotărârea din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor se referea la sarcina probei, iar nu la însăși cerința unei culpe. Prin adoptarea Legii 67/2007, în ordinea juridică portugheză a fost creat un regim de răspundere întemeiat pe o prezumție de culpă. În consecință, criticile Comisiei referitoare la conformitatea cu dreptul Uniunii a înseși cerinței privind existența unei culpe ar depăși în mod necesar cadrul neîndeplinirii obligațiilor identificate de Curte în prima hotărâre prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor. În orice caz, această concluzie nu poate fi infirmată de jurisprudența ulterioară a Curții care a confirmat neconformitatea cu dreptul Uniunii a cerinței privind existența unei culpe [27]. Nu considerăm că există niciun dubiu că Tribunalul nu trebuia să se pronunțe asupra acestui tip de probleme în cadrul controlului exercitării puterii bugetare recunoscute Comisiei.

80. Așadar, ținând cont de schimbarea obiectului litigiului, în mod întemeiat Tribunalul s-a abținut să se pronunțe asupra noii reglementări naționale. Astfel, în caz contrar, Tribunalul ar fi încălcat competențele exclusive ale Curții în cadrul articolului 258 TFUE.

d) Cu privire la căile de atac în caz de litigiu în etapa executării unei hotărâri a Curții pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE – introducerea unei noi acțiuni în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE

81. Potrivit guvernului elen, în caz de neînțelegere între Comisie și statul membru debitor cu privire la executarea unei hotărâri, ar trebui inițiată o nouă procedură conform articolului 260 alineatul (2) TFUE, sub formă de procedură accelerată. În opinia guvernului menționat, într-o astfel de ipoteză ar reveni direct Curții sarcina să se pronunțe [28]. În ședință, și agentul guvernului suedez s-a pronunțat în favoarea posibilității de a introduce o acțiune în temeiul articolului 260 TFUE într-o astfel de ipoteză.

82. În această privință, amintim că procedura numită „neîndeplinirea repetată a obligațiilor” („maquement sur manquement”) este aplicabilă atunci când „statul membru nu a adoptat măsurile pe care le implică executarea hotărârii Curții”, fără însă ca domeniul său de aplicare să se limiteze la hotărârile pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE. Articolul 260 alineatul (1) TFUE se referă, în schimb, la orice tip de hotărâre în temeiul căreia Curtea a recunoscut că statul membru „nu și-a îndeplinit una dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor” și, în consecință, acest articol se poate aplica în privința altor dispoziții precum articolul 108 alineatul (2) TFUE, precum și articolul 348 TFUE. În consecință, în opinia noastră nu este de la început exclus a considera procedura prevăzută la articolul 260 TFUE drept o opțiune destinată în vederea obținerii executării unei hotărâri pronunțate în temeiul aceluiași articol. Totuși, în această privință, trebuie abordate cele două aspecte care urmează.

27 — Hotărârea din 30 septembrie 2010, Strabag și alții (C-314/09, Rep., p. I-8769).

28 — În această privință, guvernul elen face trimitere la Hotărârea Franța/Comisia, citată anterior, având drept obiect o acțiune introdusă de Republica Franceză împotriva Deciziei C(2006) 659 final a Comisiei privind cererea de plată a penalităților cu titlu cominatoriu datorate în executarea hotărârii Curții pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE.

83. În primul rând, observăm că Curtea a calificat deja penalitățile cu titlu cominatoriu și suma forfetară, prevăzute la articolul 260 TFUE, drept sancțiuni în privința cărora principiul *non bis in idem* se aplică în principiu [29]. În pofida acestei poziții, în Concluziile prezentate în cauza Comisia/Luxemburg [30], avocatul general Kokott s-a pronunțat în favoarea unei aplicări repetate a măsurilor coercitive respective. Astfel, ținând cont de faptul că procedura prevăzută la articolul 260 alineatul (2) TFUE constituie o cale de executare, sancțiunile prevăzute ar putea în mod teoretic să fie aplicate mai mult de o dată.

84. În opinia noastră, într-o a doua hotărâre pronunțată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, Curtea nu ar putea, fără a încălca principiul *non bis in idem*, să majoreze cuantumul sumei forfetare sau al penalităților cu titlu cominatoriu care se aplicau între data pronunțării primei hotărâri în temeiul acestei dispoziții și data pronunțării acestei a doua hotărâri. Cu toate acestea, împărtășim opinia avocatului general Kokott atunci când consideră că „[s]ancțiunile pentru executarea unei hotărâri diferă prin natura lor de sancțiunile represive. Desigur, nu este posibilă o executare dublă, dar este posibilă repetarea măsurilor coercitive, dacă este necesar, pentru executarea titlului în cauză [31].

85. Rezultă că, la o dată ulterioară (data Y) datei pronunțării primei hotărâri în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE (data X), cuantumul penalităților cu titlu cominatoriu poate fi redus sau majorat începând de la data Y, cu respectarea autorității de lucru judecat și a principiului *non bis in idem*. Considerăm că este destul de uzual în materie de măsuri coercitive să se prevadă posibilitatea de a modifica penalitățile cu titlu cominatoriu cu efect *ex nunc*, în funcție de stadiul de avansare a executării obligației avute în vedere în decizia judecătorească sau a administrației.

86. În al doilea rând, trebuie să se amintească, în acest context, întinderea autorității de lucru judecat, a cărei aplicabilitate a fost confirmată de Curte în cadrul acțiunilor formulate în temeiul articolului 258 TFUE [32], și să se stabilească dacă autoritatea de lucru judecat respectivă s-ar putea opune introducerii de către Comisie a celei de a doua acțiuni conform articolului 260 TFUE, pentru motivul că există o hotărâre deja pronunțată în temeiul aceluiași articol.

87. Considerăm că, atunci când dispozitivul hotărârii pronunțate în temeiul articolului 260 TFUE nu suscită nicio îndoială rezonabilă, revine Comisiei obligația să trimită într-o primă etapă statului membru o decizie în care se precizează cuantumul penalităților cu titlu cominatoriu datorate pentru prima perioadă, care rezultă din hotărârea Curții pronunțată în temeiul articolului 260 TFUE. În această ipoteză, s-ar putea susține că, în cazul în care încălcarea imputată persistă, Comisia ar putea din nou să introducă o acțiune în temeiul articolului 260 TFUE și să solicite stabilirea unor penalități cu titlu cominatoriu mai ridicate în ceea ce privește al doilea caz de încălcare. Această abordare ar prezenta avantajul de a fi mai scurtă și mai eficace, întrucât, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, procedura precontencioasă în temeiul articolului 260 TFUE a fost limitată la trimiterea unei puneri în întârziere.

88. O transpunere *mutatis mutandis* a raționamentului care stă la baza Hotărârii Comisia/Luxemburg, citată anterior, ne determină totuși să considerăm că o a doua acțiune formulată conform articolului 260 alineatul (2) TFUE ar trebui să fie considerată inadmisibilă dacă ar fi identică în fapt și în drept cu hotărârea anterioară pronunțată în temeiul articolului 260 TFUE, altfel spus atunci când a doua acțiune formulată în temeiul articolului 260 TFUE constă într-o simplă repetare a constatării privind neexecutarea hotărârii prin care s-a stabilit neîndeplinirea obligațiilor, pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE. Or, din moment ce o hotărâre anterioară pronunțată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE constituie o cale de executare, o astfel de hotărâre nu poate, ea singură, să se opună unei noi hotărâri pronunțate în temeiul aceluiași articol, în limitele prezentate mai sus.

29 — A se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 84.

30 — Cauza Comisia/Luxemburg, citată anterior.

31 — Punctul 33 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Luxemburg, citată anterior.

32 — Hotărârea Comisia/Luxemburg, citată anterior.

89. Nu excludem, așadar, o a doua procedură în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, în ipoteza unei schimbări evidente a cadrului litigiului, atunci când statul membru a luat măsuri care se dovedesc de departe insuficiente în vederea executării hotărârii pronunțate în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE. Aceeași situație este valabilă în ipoteza în care executarea hotărârii prin care s-a constatat o neîndeplinire faptică a obligațiilor de natură complexă ar fi progresat astfel încât să justifice o diminuare pe viitor a penalităților cu titlu cominatoriu, fără a fi necesar să se raporteze această măsură. În temeiul principiului cooperării loiale, care, potrivit jurisprudenței se aplică și instituțiilor, apare preferabil ca aceea care se pronunță în această privință să fie Curtea, iar nu Comisia potrivit unei interpretări îndrăznețe a puterii sale bugetare.

90. Ținând cont de toate aceste considerații și în stadiul actual al dreptului Uniunii, considerăm că în mod întemeiat Tribunalul a anulat decizia în litigiu, din moment ce, în cadrul acesteia, Comisia a examinat conformitatea cu dreptul Uniunii a măsurilor naționale care nu intrau sub incidența dispozitivului hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, deși Comisia ar fi trebuit să inițieze cu privire la acest aspect o nouă procedură în temeiul articolului 258 TFUE.

91. În plus, amintim că, în conformitate cu jurisprudența Meroni/Înalta Autoritate [33], principiul care reglementează arhitectura instituțională a Uniunii este cel al atribuirii competențelor. Așadar, în mod corect Tribunalul și-a limitat competența considerând că nu se poate pronunța asupra aspectelor care nu au făcut încă obiectul unei examinări din partea Curții, singura autorizată să se pronunțe în cadrul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor cu privire la raportul dintre măsurile naționale și dreptul Uniunii.

92. Având în vedere ansamblul argumentelor de mai sus, propunem ca primul aspect al primului motiv formulat de Comisie să fie respins ca nefondat.

V – Cu privire la al doilea motiv de recurs, întemeiat pe motivarea insuficientă și contradictorie a hotărârii atacate

A – *Argumentele părților*

93. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia susține că hotărârea atacată cuprinde erori de drept, întrucât Tribunalul ar fi anulat decizia în litigiu furnizând drept temei o motivare insuficientă și contradictorie.

94. În ceea ce privește caracterul insuficient al motivării, Comisia consideră că, pentru a anula decizia în litigiu, Tribunalul s-ar fi întemeiat pe singura împrejurare, evidențiată la punctul 85 din hotărârea atacată, că este posibil ca Legea 67/2007 să facă mai puțin dificilă obținerea de daune interese de către ofertanții prejudiciați printr-un act ilicit al autorității contractante. Potrivit Comisiei, punctul 86 și următoarele din hotărârea atacată nu cuprind o motivare propriu-zisă, întrucât la aceste puncte Tribunalul expune interpretarea sa restrictivă a competențelor Comisiei.

33 — Principiul echilibrului instituțional a fost stabilit de Curte în hotărârile pronunțate în cadrul Tratatului CECO (Hotărârea din 12 iulie 1957, Algera și alții/Adunarea comună, 7/56 și 3/57-7/57, Rec., p. 81, precum și Hotărârea din 13 iunie 1958, Meroni/Înalta Autoritate, 9/56, Rec., p. 9). Principiul respectiv este considerat ca fiind „creat de tratate” (Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul, C-70/88, Rec., p. I-2041, punctul 21).

95. În ceea ce privește caracterul contradictoriu al motivării, Comisia susține că Tribunalul, deși a afirmat, la punctul 81 din hotărârea atacată, că Comisia trebuie să poată aprecia măsurile adoptate de un stat membru pentru a se conforma unei hotărâri a Curții, pentru a evita ca statul membru să se limiteze să adopte măsuri care au același conținut precum cele care au făcut obiectul hotărârii menționate, pe urmă, la punctul 87 din hotărârea atacată, a limitat competența Comisiei la un control strict de formă, având drept unic scop să stabilească dacă Decretul-lege nr. 48 051 fusese sau nu fusese abrogat.

96. În ceea ce privește pretinsul caracter insuficient al motivării, Republica Portugheză răspunde că Tribunalul a justificat în mod detaliat, la punctele 68-91 din hotărârea atacată, anularea deciziei în litigiu. În ceea ce privește caracterul contradictoriu al motivării, Republica Portugheză afirmă că este adevărat că, la punctul 81 din hotărârea atacată, Tribunalul a recunoscut puterea Comisiei de a aprecia măsurile adoptate de un stat membru pentru a se conforma hotărârii Curții. Însă, la punctul următor din aceeași hotărâre, Tribunalul a amintit limitele acestei puteri, și anume că aprecierea respectivă nu poate aduce atingere drepturilor procedurale ale părților și competențelor Curții.

B – *Apreciere*

97. Subliniem de la început că, având în vedere motivarea clară și susținută de argumente a hotărârii atacate, al doilea motiv formulat de Comisie nu poate fi admis. În opinia noastră, întrucât Comisia atribuie în mod eronat hotărârii atacate un domeniu de aplicare prea larg, critica întemeiată pe motivarea insuficientă și contradictorie a hotărârii menționate constituie o consecință a acestei interpretări incorecte.

98. Trebuie amintit că, în cadrul recursului, controlul Curții are drept obiect în special să stabilească dacă Tribunalul a răspuns la un standard juridic corespunzător tuturor argumentelor invocate de reclamant [34]. Prin urmare, motivarea Tribunalului poate fi implicită, cu condiția să permită persoanelor interesate să cunoască motivele pentru care Tribunalul nu a admis argumentele acestora, iar Curții să dispună de elemente suficiente pentru a-și exercita controlul [35].

99. În această privință, considerăm că, la punctele 57-91 din hotărârea atacată, Tribunalul a răspuns argumentelor invocate în primă instanță. Răspunsurile oferite de Tribunal sunt clare și neechivoce și permit să se înțeleagă elementele pe care acesta din urmă și-a întemeiat aprecierea. Faptul că Tribunalul a ajuns, pe fond, la o concluzie considerabil diferită de cea susținută de Comisie nu poate, în sine, să ducă la concluzia că hotărârea atacată este nemotivată [36].

100. Cu privire la argumentul Comisiei potrivit căruia, la punctele 81, 84 și 87 din hotărârea atacată, Tribunalul s-ar fi contrazis, întrucât a consacrat puterea Comisiei pentru ca ulterior să limiteze întinderea acesteia, trebuie constatat că această afirmație rezultă dintr-o interpretare vădit eronată a hotărârii atacate. Astfel, fără a se contrazice asupra acestui aspect, la punctul 80 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins teza invocată de Comisie privind eventuala sa competență de a examina Legea 67/2007. Pentru a-și justifica analiza, Tribunalul a precizat ulterior limitele puterii Comisiei, ținând cont de sfera de aplicare a hotărârii din anul 2004 prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor și a hotărârii din anul 2008 privind executarea, în cadrul cărora Curtea nu s-a pronunțat asupra conformității Legii 67/2007 cu Directiva 89/665. Or, din moment ce stabilirea drepturilor și a obligațiilor statelor membre și aprecierea comportamentului lor nu pot avea loc decât în cadrul unei hotărâri pronunțate de Curte în temeiul articolelor 258 TFUE-260 TFUE, Tribunalul a statuat în mod corect că Comisia avea obligația să inițieze o nouă procedură conform articolului 258 TFUE.

34 — A se vedea Ordonanța din 31 martie 2011, EMC Development/Comisia (C-367/10 P, punctul 46 și jurisprudența citată).

35 — A se vedea Ordonanța din 15 iunie 2012, United Technologies/Comisia (C-493/11 P, punctul 48), și Ordonanța din 13 decembrie 2012, Alliance One International/Comisia (C-593/11 P).

36 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia (C-362/05 P, Rep., p. I-4333, punctul 80).

101. Rezultă că al doilea motiv formulat de Comisie este vădit nefondat în ansamblu.

VI – Concluzie

102. În concluzie, sugerăm Curții să se pronunțe după cum urmează:

— să respingă recursul și să oblige Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată;

— să oblige statele membre interveniente să suporte propriile cheltuieli de judecată.