



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 juli 2019*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation – Direktiv 2014/61/EU – Införlivande har inte skett och/eller underrättelse om åtgärder för införlivande har inte lämnats – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om föreläggande av ett dagligt vite – Beräkning av vitesbeloppet”

I mål C-543/17,

angående en talan om fördragsbrott enligt artiklarna 258 och 260.3 FEUF, som väckts den 15 september 2017,

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Hottiaux, C. Cattabriga, L. Nicolae, G. von Rintelen och R. Troosters, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Konungariket Belgien, inledningsvis företrädd av P. Cottin, C. Pochet, J. Van Holm och L. Cornelis, därefter av P. Cottin och C. Pochet, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. Vernet, S. Depré och M. Lambert de Rouvroit, avocats, samt A. Van Acker och N. Lollo, experts,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av T. Henze och S. Eisenberg, därefter av S. Eisenberg, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Estland, företrädd av N. Grünberg, i egenskap av ombud,

Irland, företrädd av M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av G. Gilmore, BL, och P. McGarry, SC,

Konungariket Spanien, inledningsvis företrädd av A. Gavela Llopis och A. Rubio González, därefter av A. Rubio González, båda i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av E. de Moustier, C. David, A.-L. Desjonquères, I. Cohen, B. Fodda och D. Colas, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

* Rättegångsspråk: franska.

Republiken Litauen, inledningsvis företrädd av G. Taluntytė, L. Bendoraitytė och D. Kriauciūnas, därefter av L. Bendoraitytė, samtliga i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér, G. Koós och Z. Wagner, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företrädd av G. Hesse, G. Eberhard och C. Drexel, båda i egenskap av ombud,

Rumänien, företrädd av C.-R. Cantăr, R. I. Hațieganu och L. Lițu, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader, F. Biltgen (referent), K. Jürimäe och C. Lycourgos samt domarna J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby och S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreterare M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 januari 2019,

och efter att den 11 april 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (EUT L 155, 2014, s. 1) genom att inte, senast den 1 januari 2016, ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller i vart fall genom att inte omedelbart ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser, samt att domstolen ska förplikta denna medlemsstat att betala ett dagligt vite på ett belopp som ursprungligen fastställts till 54 639,36 euro, och som slutligen nedsatts till 6 071,04 euro, från och med den dag då dom meddelas i målet angående underlåtelse att fullgöra skyldigheten att underrätta kommissionen om att införlivandebestämmelser antagits.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 1 i direktiv 2014/61 föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv syftar till att underlätta och skapa incitament för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation genom att främja en gemensam användning av befintlig fysisk infrastruktur och genom att möjliggöra en effektivare utbyggnad av ny fysisk infrastruktur så att sådana nät kan byggas till lägre kostnad.

2. I detta direktiv fastställs minimikrav för bygg- och anläggningsprojekt och fysisk infrastruktur i syfte att åstadkomma en tillnärmning av vissa aspekter av medlemsstaternas lagar och andra författningar på dessa områden.

3. Medlemsstaterna får behålla eller införa bestämmelser i enlighet med unionsrätten som sträcker sig utöver de minimikrav som fastställs i detta direktiv i syfte att bättre uppnå de mål som avses i punkt 1.

...”

3 Artikel 2 i detta direktiv, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller definitionerna i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 33)].

Dessutom gäller följande definitioner:

...

7. *fysisk infrastruktur i byggnader*: fysisk infrastruktur eller installationer i slutanvändarens lokaler, inklusive element under gemensamt ägande, som är avsedda för att rymma fasta och/eller trådlösa nät, när sådana accessnät kan leverera elektroniska kommunikationstjänster och koppla samman byggnadens accesspunkt med nätets termineringspunkt.

8. *höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur i byggnader*: fysisk infrastruktur i byggnader som är avsedd för att rymma element eller möjliggöra leverans av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

9. *omfattande renoveringsprojekt*: bygg- eller anläggningsprojekt i slutanvändarens lokaler som omfattar strukturella ändringar av hela den fysiska infrastrukturen i byggnaden eller en betydande del av den, och som kräver ett byggnadstillstånd.

...

11. *accesspunkt*: en fysisk punkt belägen inuti eller utanför byggnaden, som är tillgänglig för företag som tillhandahåller eller som har tillstånd att tillhandahålla allmänna kommunikationsnät, där anslutning till höghastighetsfärdig inbyggd fysisk infrastruktur tillhandahålls.”

4 Artikel 4.5 i direktiv 2014/61 har följande lydelse:

”På särskild skriftlig begäran från ett företag som tillhandahåller eller som har tillstånd att tillhandahålla allmänna kommunikationsnät ska medlemsstaterna kräva att nätoperatörerna tillgodoser varje rimlig begäran om undersökning på plats av specifika element av deras fysiska infrastruktur. En sådan begäran ska ange vilka element av det berörda nätet som är aktuella för utbyggnad av element av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Undersökningar på plats ska beviljas inom en månad från dagen för mottagandet av den skriftliga begäran enligt proportionella, icke-diskriminerande och öppna redovisade villkor, utan att det påverkar begränsningarna enligt punkt 1.”

5 Artikel 8 i detta direktiv har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att alla nybyggda byggnader där slutanvändaren har sina lokaler, inklusive element därav under gemensamt ägande, för vilka ansökningar om byggnadstillstånd har lämnats in efter den 31 december 2016, är utrustade med höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur i

byggnaden fram till nätanslutningspunkterna. Samma skyldighet gäller för omfattande renoveringsprojekt för vilka ansökningar om byggnadstillstånd har lämnats in efter den 31 december 2016.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att alla nybyggda flerfamiljshus, för vilka ansökningar om byggnadstillstånd har lämnats in efter den 31 december 2016 är utrustade med en accesspunkt. Samma skyldighet gäller för omfattande renoveringsprojekt som avser flerfamiljshus och för vilka ansökningar om byggnadstillstånd har lämnats in efter den 31 december 2016.

3. Byggnader som är utrustade i enlighet med denna artikel ska kunna få den frivilliga bredbandsfärdigmärkningen i de medlemsstater som har valt att införa en sådan märkning.

4. Medlemsstaterna får bevilja undantag från skyldigheterna enligt punkterna 1 och 2 för kategorier av byggnader, i synnerhet enfamiljshus, eller omfattande renoveringsprojekt, i fall när det är oproportionellt betungande att fullgöra dessa skyldigheter, vad gäller kostnader för enskilda eller gemensamma ägare, eller vad gäller byggnadstypen, såsom särskilda kategorier av monument, historiska byggnader, semesterbostäder, militärbyggnader eller andra byggnader som används för nationella säkerhetsändamål. Sådana undantag ska vederbörligen motiveras. De berörda parterna ska ges tillfälle att lämna synpunkter på utkastet till undantag inom rimlig tid. Alla sådana undantag ska anmälas till kommissionen.”

6 I artikel 13 i nämnda direktiv, med rubriken ”Införlivande”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska senast den 1 januari 2016 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska informera kommissionen om detta.

De ska tillämpa dessa åtgärder från och med den 1 juli 2016.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

7 Eftersom kommissionen inte hade fått några uppgifter från Konungariket Belgien om antagandet och offentliggörandet av de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 2014/61 vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 13 i detta direktiv, det vill säga den 1 januari 2016, skickade kommissionen den 23 mars 2016 en formell underrättelse till denna medlemsstat.

8 Konungariket Belgiens svar av den 11 juli 2016 visade att införlivandeåtgärderna vid denna tidpunkt endast var under utarbetande. Kommissionen skickade därför den 30 september 2016 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla kraven i direktiv 2014/61.

9 På begäran av de belgiska myndigheterna förlängdes fristen för att besvara det motiverade yttrandet till den 28 februari 2017. Konungariket Belgien besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelser av den 21 februari och den 28 mars 2017, i vilka kommissionen underrättades om att införlivandet av direktiv 2014/61 pågick. Till dessa skrivelser fogade Konungariket Belgien förslag till införlivandeåtgärder och den konsoliderade versionen av förordningen av den 3 juli 2008 om vägbyggarbetsplatser i huvudstadsregionen Bryssel.

- 10 Kommissionen ansåg att Konungariket Belgien inte fullständigt hade införlivat direktiv 2014/61 eller underrättat den om de nationella införlivandeåtgärderna enligt direktivet och väckte därför förevarande talan.
- 11 Genom skrivelser av den 10 och den 25 augusti samt den 12 september 2017 underrättade Konungariket Belgien kommissionen om olika lagstiftningsåtgärder som vidtagits för att införliva direktiv 2014/61 på federal nivå och i regionen Flandern.
- 12 Kommissionen har i sin replik preciserat att det, trots de betydande framsteg som gjorts vad avser införlivandet av direktiv 2014/61 i Belgien sedan ansökan ingavs, är det fortfarande nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för att fullständigt införliva direktivet. De belgiska myndigheterna har för övrigt själva medgett att det finns ett sådant behov. Kommissionen vidhöll sina yrkanden, samtidigt som den i detta skede av förfarandet minskade det dagliga vite som kommissionen avsåg att kräva av Konungariket Belgien till 12 142,08 euro.
- 13 Under förhandlingen och med hänsyn till de ytterligare framsteg som Konungariket Belgien hade gjort beträffande införlivandet av direktiv 2014/61 sedan repliken gavs in, preciserade kommissionen att det endast förelåg brister i huvudstadsregionen Bryssel och satte ned det yrkade dagliga vitet till 6 071,04 euro. Kommissionen har däremot vidhållit sina övriga yrkanden.
- 14 Genom beslut av domstolens ordförande den 5 februari 2018 och den 21 november 2018 har Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Litauen, Ungern och Republiken Österrike respektive Rumänien tillåtits intervensera till stöd för Konungariket Belgiens yrkanden.

Prövning av talan

Fördragsbrott grundat på artikel 258 FEUF

Parternas argument

- 15 Kommissionen anser att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 i direktiv 2014/61 genom att inte senast den 1 januari 2016 ha antagit alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiv, eller i vart fall genom att inte ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.
- 16 Kommissionen har bland annat erinrat om att bestämmelserna i ett direktiv ska genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls, och att medlemsstaterna inte kan åberopa interna situationer eller praktiska svårigheter som grund för att underlåta att införliva ett direktiv inom den frist som fastställts av unionslagstiftaren. Det ankommer följaktligen på varje medlemsstat att beakta de etapper som är nödvändiga för att anta den lagstiftning som föreskrivs i den nationella rättsordningen för att säkerställa att införlivandet kan ske inom den föreskrivna fristen.
- 17 I förevarande fall var medlemsstaterna, enligt artikel 13 i direktiv 2014/61, skyldiga att vidta nödvändiga nationella åtgärder för att införliva bestämmelserna i detta direktiv senast den 1 januari 2016 och underrätta kommissionen om detta. Det framgår emellertid av de olika skrivelserna från Konungariket Belgien att mer än ett och ett halvt år efter det att fristen för införlivande av direktivet hade löpt ut, hade denna medlemsstat inte vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att fullständigt införliva direktivet. Vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den

30 september 2016 och till och med den dag då kommissionen beslutade att väcka förevarande talan, det vill säga den 13 juli 2017, har artiklarna 2–11 i direktiv 2014/61 inte införlivats fullständigt i Belgien, eftersom endast artiklarna 5 och 6 har införlivats och endast för huvudstadsregionen Bryssel.

- 18 Kommissionen har visserligen i sin replik uppgett att den mottagit en underrättelse från Konungariket Belgien om ett visst antal införlivandeåtgärder som vidtagits efter det att talan väckts. Det framgick emellertid av dessa underrättelser att nämnda medlemsstat ännu inte fullständigt hade införlivat bestämmelserna i artiklarna 2–4, artikel 7.1 och artiklarna 8 och 10 i direktiv 2014/61.
- 19 Vid förhandlingen preciserade kommissionen att det i detta skede av förfarandet, trots de nya framsteg som gjorts, fortfarande inte kunde konstateras att ett fullständigt införlivande av artikel 2.7–2.9 och 2.11, artikel 4.5 och artikel 8 i direktiv 2014/61.
- 20 Konungariket Belgien har framhållit att allt sedan det administrativa förfarandet inleddes har denna stat, i syfte att iakttä principen om lojalt samarbete, inte försökt undanhålla det förhållandet att vissa nationella bestämmelser fortfarande behövde antas för att säkerställa ett fullständigt införlivande av direktiv 2014/61. Konungariket Belgien har emellertid påpekat att de olika behöriga myndigheterna i detta avseende, det vill säga den federala staten, huvudstadsregionen Bryssel, regionen Vallonien, den franskspråkiga gemenskapen, regionen Flandern och den flamländska gemenskapen samt den tyskspråkiga gemenskapen (Belgien), inom sitt respektive behörighetsområde har antagit bestämmelser i syfte att införliva direktivet eller i vart fall vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att införliva sådana bestämmelser. För övrigt har kommissionen under förfarandet själv medgett dessa ansträngningar genom att minska storleken på det yrkade dagliga vitet.
- 21 Även om Konungariket Belgien inte har bestritt kommissionens konstaterande att vissa åtgärder fortfarande måste vidtas, har Konungariket Belgien i sin duplik angett sig inte vara överens med kommissionen i fråga om den närmare utformningen av de åtgärder som ännu återstår att vidta.
- 22 Under den muntliga förhandlingen och med hänsyn till att kommissionen endast vidhöll sina anmärkningar vad gäller underlåtenheten att införliva vissa bestämmelser i direktiv 2014/61 för huvudstadsregionen Bryssel, har Konungariket Belgien medgett att införlivandet av sådana bestämmelser och underrättelsen om införlivandeåtgärder fortfarande inte ägt rum.

Domstolens bedömning

- 23 Inledningsvis följer det av domstolens fasta praxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen ska inte beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 30 januari 2002, kommissionen/Grekland, C-103/00, EU:C:2002:60, punkt 23, och dom av den 21 mars 2019, kommissionen/Italien, C-498/17, EU:C:2019:243, punkt 29).
- 24 I förevarande fall skickade kommissionen sitt motiverade yttrande till Konungariket Belgien den 30 september 2016, vilket innebar att den frist på två månader som fastställdes i yttrandet löpte ut den 30 november 2016. Det är emellertid utrett att denna tidsfrist, som kommissionen hade förlängt på begäran av de belgiska myndigheterna, slutligen löpte ut den 28 februari 2017. Det är sålunda med beaktande av den inhemska lagstiftning som var i kraft vid detta datum som det ska bedömas huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger eller inte (se, analogt, dom av den 9 december 2004, kommissionen/Frankrike, C-177/03, EU:C:2004:784, punkt 25).
- 25 Det framgår vidare av Konungariket Belgiens svar av den 21 februari 2017 att det vid denna tidpunkt inte hade skett något fullständigt införlivande av direktiv 2014/61 med nationell rätt. Det är utrett att denna situation inte förändrats fram till den 28 februari 2017 och att kommissionen inte hade underrättats om någon ytterligare åtgärd för införlivande av nämnda direktiv efter detta datum.

- 26 Domstolen finner således att Konungariket Belgien vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, såsom detta förlängts av kommissionen, varken hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa införlivandet av direktiv 2014/61 eller lämnat underrättelse om åtgärder för införlivande av detta.
- 27 Det finns således anledning att fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2014/61, särskilt artikel 13 i detta, genom att inte vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 30 september 2016, såsom den förlängts av kommissionen, anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv och, följaktligen, genom att inte underrätta kommissionen om sådana införlivandeåtgärder.

Fördragsbrott grundat på artikel 260.3 FEUF

Tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF

– Parternas argument

- 28 Enligt kommissionen infördes artikel 260.3 FEUF genom Lissabonfördraget i syfte att förstärka den sanktionsanordning som tidigare införts genom Maastrichtfördraget. Med hänsyn till denna bestämmelses innovativa karaktär och behovet av att bevara insyn och rättssäkerhet, antog denna institution ett meddelande om genomförandet av artikel 260.3 FEUF (EGT C 12, 2011, s. 1).
- 29 Syftet med denna bestämmelse är att utgöra ett mer kraftfullt incitament för medlemsstaterna att införliva direktiven inom den tidsfrist som fastställts av unionslagstiftaren och att säkerställa tillämpningen av unionslagstiftningen.
- 30 Kommissionen anser att artikel 260.3 FEUF är tillämplig såväl vid total avsaknad av underrättelse om åtgärder för införlivande av ett direktiv som då underrättelse angående dessa åtgärder lämnats till viss del.
- 31 Denna institution anser för övrigt att eftersom det i artikel 260.3 FEUF anges att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att underrätta om ”åtgärder för införlivande av ett direktiv”, är denna bestämmelse inte tillämplig enbart vid underlåtenhet att underrätta om nationella åtgärder för införlivande av ett direktiv, utan den ska tillämpas så snart en medlemsstat inte har vidtagit sådana åtgärder. En rent formalistisk tolkning av denna bestämmelse, enligt vilken bestämmelsen endast syftar till att säkerställa en verkningfull underrättelse av nationella åtgärder, säkerställer inte ett relevant införlivande av alla de skyldigheter som följer av direktivet i fråga och medför att skyldigheten att införliva direktiv med nationell rätt förlorar sin ändamålsenliga verkan.
- 32 I förevarande fall rör det sig just om att bestraffa underlåtenhet att anta och offentliggöra och följaktligen Konungariket Belgiens underlåtenhet att underrätta kommissionen om samtliga rättsliga bestämmelser som är nödvändiga för att införliva direktiv 2014/61 med nationell rätt.
- 33 Som svar på de argument som Konungariket Belgien har anfört för att bestrida tillämpligheten av artikel 260.3 FEUF i förevarande fall, har kommissionen bland annat gjort gällande att artikel 260.3 FEUF, till skillnad från artikel 260.2 FEUF, inte utgör ett undantag från en allmän regel och således inte ska tolkas restriktivt. Denna bestämmelse har nämligen ett specifikt tillämpningsområde.
- 34 Det framgår av förarbetena till fördraget om upprättande av en konstitution för Europa att det bör göras en åtskillnad mellan ett fullständigt införlivande av ett direktiv och ett införlivande som överensstämmer med ett direktiv. Det är nämligen, mot bakgrund av följenoten från presidiet till Europeiska konventet av den 12 maj 2003 (CONV 734/03), utrett att kontrollen av efterlevnaden – för

konventionens upphovsmän – endast avsåg de åtgärder för införlivande som faktiskt vidtagits av medlemsstaten, varvid en sådan kontroll av förenligheten logiskt sett inte kan avse åtgärder som ännu inte har vidtagits och meddelats kommissionen.

- 35 Begreppet ”fullständigt införlivande”, å ena sidan, och begreppet ”korrekt införlivande”, å andra sidan, måste således tydligt särskiljas. Kommissionens konstaterande att det förekom brister i införlivandet av ett direktiv med nationell rätt innebär på intet sätt att kommissionen har gjort en kontroll av huruvida de befintliga nationella bestämmelserna är förenliga med direktivet. Detta gäller i än högre grad när, som i förevarande fall, den medlemsstat som underlåtit att vidta åtgärder själv medger att införlivandet av direktivet med medlemsstatens nationella rätt fortfarande endast delvis är genomfört. För övrigt framgår denna skillnad tydligt av de följder som domen i målet om fördragsbrott medför. Om det konstateras att en nationell lagstiftningsåtgärd är oförenlig med unionsrätten, är de behöriga nationella myndigheterna nämligen förhindrade att tillämpa den aktuella nationella bestämmelsen även om den nationella lagstiftaren ännu inte har vidtagit några åtgärder med anledning av domen i fråga. Förbudet mot att tillämpa en befintlig nationell åtgärd kan däremot inte följa av en dom som fastställer ett bristande införlivande, eftersom det i en sådan dom endast konstateras att de åtgärder som krävs enligt unionsrätten saknas i den nationella lagstiftningen.
- 36 Med hänsyn till syftet med artikel 260.3 FEUF, det vill säga att utgöra ett mer kraftfullt incitament för medlemsstaterna att införliva direktiven inom den tidsfrist som fastställts av unionslagstiftaren och därmed säkerställa en faktisk verkningsfull tillämpning av direktivet, medför en begränsning av tillämpningen av denna bestämmelse till de fall då det inte skett något införlivande alls en olämplig risk. För att undgå denna tillämpning skulle nämligen medlemsstaterna kunna frestas att börja införliva marginella bestämmelser i ett direktiv, vilket strider mot syftet med artikel 260.3 FEUF. Införlivandet av de grundläggande bestämmelserna i direktivet skulle då, om det inte finns någon risk för en ekonomisk påföljd, riskera att komma i andra hand.
- 37 Enligt kommissionen bekräftas den tolkning av artikel 260.3 FEUF som den förespråkar av själva ordalydelsen i denna bestämmelse, som åsyftar medlemsstatens underlåtelse att ”[uppfylla] sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande” av ett direktiv. En sådan lydelse innehåller således inte några sådana begränsningar eller villkor som Konungariket Belgien har åberopat.
- 38 Det kan inte heller med framgång hävdas att de sanktioner som föreskrivs i EUF-fördraget strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom iakttagandet av skyldigheten att införliva ett direktiv med nationell rätt inte kan säkerställas i avsaknad av sådana sanktioner.
- 39 Konungariket Belgien har gjort gällande att artikel 260.3 FEUF, i motsats till den tolkning som förespråkas av kommissionen och den tolkning som föreslagits av generaladvokaten Wathelet i förslaget till avgörande i mål kommissionen/Polen, (C-320/13, ej publicerat, EU:C:2014:2441), är tillämplig endast om en medlemsstat inte alls har meddelat någon åtgärd för att införliva ett visst direktiv. I förevarande fall har emellertid Konungariket Belgien, enligt kommissionens egen utsago, lämnat underrättelse om vissa införlivandeåtgärder, vilket innebär att denna bestämmelse inte ska tillämpas.
- 40 Till stöd för sin ståndpunkt har Konungariket Belgien bland annat gjort gällande att en extensiv tolkning av artikel 260.3 FEUF, såsom den som kommissionen har förordat, kan leda till rättssäkerhetsproblem. Om denna bestämmelse rör såväl utebliven underrättelse som underlåtelse att införliva, skulle det nämligen kunna vara svårt att veta om det är fråga om ett förfarande i enlighet med nämnda bestämmelse eller ett sådant förfarande som föreskrivs i artikel 258 FEUF. Inom ramen för ett och samma förfarande skulle det dessutom kunna vara svårt att veta vilka bestämmelser i ett direktiv som ska införlivas utan att det förfarande som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF inleds, och vilka icke-införlivade bestämmelser som omfattas av tillämpningsområdet för det förfarande som föreskrivs i artikel 258 FEUF.

- 41 Den tolkning av artikel 260.3 FEUF som kommissionen förespråkar kan dessutom strida mot proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU. För det första utgör underlåtelse att införliva direktiv inte nödvändigtvis en sådan överträdelse som medför störst skada för de allmänna och enskilda intressen som skyddas av unionsbestämmelserna. För det fall varje underlåtenhet att införliva ett direktiv medförde sanktionsåtgärder, skulle det för det andra innebära att två olika typer av överträdelser, det vill säga underlåtenhet att verkställa en dom (upprepat fördragsbrott) och underlåtenhet att införliva direktiv (första fördragsbrottet) likställs såvitt avser deras svårighetsgrad, vilket skulle vara oproportionerligt.
- 42 Enligt Konungariket Belgien föreligger det inte någon risk för att artikel 260.3 FEUF kringgås, eftersom kommissionen kan väcka talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF eller artikel 260.2 FEUF.
- 43 Denna medlemsstat har vidare anfört att den strikta tolkning av artikel 260.3 FEUF som bör tillämpas grundar sig på en teleologisk tolkning som grundar sig på förarbetena till denna bestämmelse och stöds av bestämmelsens ordalydelse, vilken uttryckligen avser de fall då den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att "underrätta om åtgärder för införlivande" av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande. Det är således endast ett åsidosättande av skyldigheten att "underrätta" om införlivandeåtgärder som skulle kunna bli föremål för sanktionsåtgärder genom denna bestämmelse och inte ett åsidosättande av skyldigheten att införliva ett direktiv. Dessutom avser denna skyldighet endast underrättelse om vissa åtgärder för införlivande av ett direktiv och inte underrättelse om samtliga åtgärder för införlivande av detta direktiv, eftersom EUF-fördragets upphovsmän inte har hänvisat till "åtgärderna" för införlivande utan till "åtgärder" för införlivande. Denna tolkning stöds för övrigt av den tyska, den engelska och den nederländska språkversionen av artikel 260.3 FEUF.
- 44 Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Litauen, Ungern, Republiken Österrike och Rumänien, vilka har tillåtits att intervensera till stöd för Konungariket Belgiens yrkanden, har även gjort gällande att artikel 260.3 FEUF endast är tillämplig när en medlemsstat har fortsatt att vara fullständigt inaktiv i fråga om införlivandet av ett direktiv med nationell rätt och medlemsstaten således har underlåtit att inom den föreskrivna fristen vidta åtgärder för att införliva direktivet och underrätta kommissionen om dessa åtgärder. Republiken Litauen, Republiken Italien och Ungern har emellertid medgett att kommissionen, när det är uppenbart att de åtgärder som vidtagits för att införliva ett direktiv inte gör det möjligt att uppnå de viktigaste målen med direktivet eller om det är fråga om rättsmissbruk, kan tillämpa artikel 260.3 FEUF. Däremot omfattar tillämpningsområdet för denna bestämmelse inte i något fall det fall då en medlemsstat har underrättat kommissionen om införlivandeåtgärder, utan där denna medlemsstat har kritiserat kommissionen för ett felaktigt införlivande eller ett partiellt införlivande av direktivet i fråga.
- 45 Till stöd för sin ståndpunkt har de medlemsstater som har intervenerat i målet bland annat gjort gällande att denna tolkning av artikel 260.3 FEUF följer av bestämmelsens ordalydelse, att den grundar sig på bestämmelsens tillkomsthistoria och att den är förenlig med dess syfte, eftersom denna bestämmelse endast ska tillämpas i de allvarligaste och uppenbara fallen av ett åsidosättande av skyldigheten att införliva ett direktiv och underrätta kommissionen därom. Denna tolkning stöds dessutom av den interna systematiken i artikel 260 FEUF och är den enda som inte försätter medlemsstaterna i en mycket besvärlig situation, eftersom medlemsstaterna, för att följa det tillvägagångssätt som kommissionen förespråkar, aldrig skulle kunna vara säkra på att kommissionen inte har för avsikt att ålägga dem vite.
- 46 Vidare kan anföras att den tolkning som anges i punkt 44 i förevarande dom gör det möjligt att säkerställa att tillämpningsområdet för artikel 258 FEUF iakttas fullt ut och att den är den enda som är förenlig med rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Denna tolkning får nämligen till följd att kommissionen, för det fall en medlemsstat under förfarandet vid domstolen har införlivat ett direktiv och underrättat kommissionen om samtliga införlivandeåtgärder, bör avstå från att begära

att denna medlemsstat ska föreläggas att betala vite. Dessutom innebär den endast en marginell risk för att medlemsstaterna försöker undvika tillämpning av denna bestämmelse genom att underrätta om införlivandeåtgärder som inte överensstämmer med verkligheten.

– *Domstolens bedömning*

- 47 Det ska inledningsvis erinras om att det i artikel 260.3 första stycket FEUF föreskrivs att om kommissionen väcker talan enligt artikel 258 FEUF därför att den anser att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som har antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, får kommissionen, om den anser det lämpligt, ange det standardbelopp eller vite som denna stat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna. I artikel 260.3 andra stycket FEUF föreskrivs att om domstolen fastställer underlåtenheten, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett. Skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.
- 48 För att fastställa räckvidden av artikel 260.3 FEUF ska domstolen fastställa under vilka omständigheter en medlemsstat kan anses ha underlåtit att uppfylla sin ”skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande” i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 49 Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska enligt domstolens fasta praxis inte bara lydelsen och de eftersträvade ändamålen beaktas, utan också sammanhanget och unionsrättens samtliga bestämmelser. Även förberedelsearbetet inför antagandet av en unionsrättslig bestämmelse kan ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 50 Vad först avser ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF, ska domstolen pröva räckvidden av underlåtenheten att uppfylla medlemsstatens ”skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv”, som utgör kärnan i denna bestämmelse.
- 51 Domstolen har vid upprepade tillfällen, inom ramen för förfaranden enligt artikel 258 FEUF, i detta avseende slagit fast att den underrättelse som medlemsstaterna ska lämna i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU syftar till att underlätta fullgörandet av kommissionens uppdrag som bland annat, enligt artikel 17 FEU, består i att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördragen och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av dessa. Denna underrättelse ska således innehålla tillräckligt klara och precisa uppgifter om innehållet i de nationella bestämmelser genom vilka ett direktiv införlivas. Denna underrättelse, som kan åtföljas av en jämförelsetabell, ska på ett otvetydigt sätt innehålla upplysningar om vilka lagar och andra författningar som medlemsstaten har antagit för att uppfylla sina olika skyldigheter enligt direktivet. Kommissionen kan i avsaknad av sådana upplysningar inte kontrollera om medlemsstaten verkligen har genomfört direktivet fullt ut. Om en medlemsstat har underlåtit att uppfylla denna skyldighet, oberoende av om det skett genom att den inte har ingett några upplysningar över huvud taget eller genom att den inte har ingett tillräckligt klara och precisa upplysningar, kan detta i sig vara skäl nog för att inleda ett sådant förfarande om fördragsbrott som avses i artikel 258 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2005, kommissionen/Italien, C-456/03, EU:C:2005:388, punkt 27, och dom av den 27 oktober 2011, kommissionen/Polen, C-311/10, ej publicerad, EU:C:2011:702, punkterna 30–32).
- 52 När det sedan gäller syftet med artikel 260.3 FEUF, ska det erinras om att denna bestämmelse i stor utsträckning motsvarar förslaget till artikel 228.3 i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, såsom denna bestämmelse återfinns på sidan 15 i följenoten från presidiet till Europeiska konventet av den 12 maj 2003 (CONV 734/03), ett förslag som i sin tur överensstämmer med den text som diskussionscirkeln om domstolen föreslagit i sin slutrapport av den 25 mars 2003 (CONV

636/03, s. 10 och 11). Det framgår av slutrapporten att syftet med införandet av mekanismen i artikel 260.3 FEUF inte bara var att förmå medlemsstaterna att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, kan ha en tendens att bestå, utan även att underlätta och påskynda förfarandet för åläggande av ekonomiska påföljder med anledning av underlåtelse att uppfylla skyldigheten att underrätta om en nationell åtgärd för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med lagstiftningsförfarandet. Det framhölls att före införandet av en sådan mekanism kunde medlemsstater som inte inom fristerna följt en tidigare dom från domstolen och inte uppfyllt skyldigheten att införliva ett direktiv åläggas ekonomiska påföljder först flera år efter den sistnämnda domen.

- 53 Detta syfte skulle emellertid äventyras om, såsom Konungariket Belgien och de andra medlemsstater som har intervenerat i förevarande mål har hävdad, kommissionen endast kunde begära att en medlemsstat ska åläggas ekonomiska påföljder enligt artikel 260.3 FEUF om nämnda medlemsstat inte underrättat kommissionen om alla åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande.
- 54 En sådan tolkning skulle nämligen innebära en risk för att en medlemsstat underrättar kommissionen om åtgärder som antingen syftar till att säkerställa införlivandet av ett obetydligt antal bestämmelser i direktivet i fråga, eller som uppenbarligen inte har till syfte att säkerställa införlivandet av detta direktiv och gör det således möjligt för medlemsstaterna att hindra kommissionen från att tillämpa artikel 260.3 FEUF.
- 55 Det kan emellertid inte heller godtas att endast de medlemsstater som, ur kommissionens synvinkel, på ett korrekt sätt införlivar bestämmelserna i ett direktiv och underrättar denna institution om dessa, kan anses uppfylla den underrättelseskyldighet som avses i artikel 260.3 FEUF.
- 56 Denna tolkning är nämligen oförenlig med bakgrunden till tillkomsten av artikel 260.3 FEUF. Det framgår således av den slutrapport som nämns i punkt 52 i förevarande dom att ledamöterna i diskussionscirkeln om domstolens sätt att fungera gjorde en åtskillnad mellan fall där underrättelse inte lämnats och direktiv inte hade införlivats och fall där direktiv införlivats felaktigt, varvid de ansåg att den föreslagna bestämmelsen inte skulle tillämpas på de sistnämnda fallen, eftersom en ekonomisk påföljd endast kan åläggas i sistnämnda fall efter det att en talan om fördragsbrott väckts enligt artikel 260.2 FEUF.
- 57 Denna tolkning är inte heller förenlig med det sammanhang i vilket artikel 260.3 FEUF ingår, vilket hänför sig till det fördragsbrottsförfarande som avses i artikel 258 FEUF. Det ska i detta hänseende understrykas att det förfarande som föreskrivs i den sistnämnda bestämmelsen ger medlemsstaterna möjlighet att bestrida den ståndpunkt som kommissionen har intagit i ett visst fall när det gäller vilka åtgärder som gör det möjligt att säkerställa ett korrekt införlivande av det berörda direktivet, utan att för den skulle riskera att åläggas en ekonomisk påföljd. En sådan sanktionsåtgärd kan nämligen enligt artikel 260.2 FEUF endast åläggas om den berörda medlemsstaten inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att verkställa en första dom om att fördragsbrott föreligger.
- 58 Mot denna bakgrund ska artikel 260.3 FEUF tolkas så, att bestämmelsen måste dels göra det möjligt att garantera de rättigheter som kommissionen har i syfte att säkerställa en effektiv tillämpning av unionsrätten och skydda rätten till försvar samt den processuella ställning som medlemsstaterna har enligt artikel 258 FEUF jämförd med artikel 260.2 FEUF, dels tillåta domstolen att utöva sin dömande verksamhet bestående i att inom ramen för ett enda förfarande kunna bedöma huruvida den berörda medlemsstaten har uppfyllt sina underrättelseskyldigheter och, i förekommande fall, bedöma hur allvarligt det fastställda fördragsbrottet är och fastställa den ekonomiska sanktion som den anser mest lämplig med hänsyn till omständigheterna i fallet.

59 Med beaktande av samtliga dessa omständigheter ska formuleringen ”skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande” i artikel 260.3 FEUF tolkas så, att den avser medlemsstaternas skyldighet att överlämna tillräckligt klara och precisa uppgifter om åtgärder för införlivande av ett direktiv. För att uppfylla kravet på rättssäkerhet och säkerställa införlivandet av samtliga bestämmelser i detta direktiv inom hela det berörda territoriet, är medlemsstaterna skyldiga att för varje bestämmelse i direktivet ange den eller de nationella bestämmelser som säkerställer införlivandet av direktivet. När denna underrättelse har skett, och i förekommande fall åskådliggjorts tillsammans med en jämförelsetabell, ankommer det på kommissionen, för att begära att den berörda medlemsstaten ska påföras en ekonomisk påföljd enligt denna bestämmelse, att fastställa att det är uppenbart att vissa införlivandeåtgärder inte har vidtagits eller inte omfattar hela den berörda medlemsstatens territorium. Det ankommer därvidlag inte på domstolen att i det domstolsförfarande som inletts enligt artikel 260.3 FEUF undersöka om de nationella åtgärder som kommissionen underrättats om säkerställer ett korrekt införlivande av bestämmelserna i det aktuella direktivet.

Huruvida överträdelsen förelåg vid tidpunkten för prövningen av de faktiska omständigheterna

- 60 Enligt domstolens praxis är det i princip endast motiverat att förelägga vite, såvida det fördragsbrott, som vitet avser att bestraffa, pågår fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike, C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 31, dom av den 18 juli 2006, kommissionen/Italien, C-119/04, EU:C:2006:489, punkt 33, och dom av den 7 september 2016, kommissionen/Grekland, C-584/14, EU:C:2016:636, punkt 70).
- 61 Denna rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF ska tillämpas analogt på artikel 260.3 FEUF, eftersom viten enligt dessa båda bestämmelser har samma syfte, nämligen att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, skulle tendera att bestå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike, C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 81).
- 62 Det ska således prövas huruvida det fördragsbrott som kommissionen påstår att Konungariket Belgien har gjort sig skyldig till med stöd av artikel 260.3 FEUF – det vill säga att denna medlemsstat inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa direktiv 2014/61, och i synnerhet att den inte har underrättat om åtgärder för att införliva direktivet, såsom konstaterats i punkt 27 i förevarande dom – har fortsatt fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna.
- 63 Såsom framgår av punkterna 12 och 13 i förevarande dom har kommissionen under förfarandet anpassat det vitesbelopp som den avser att förelägga Konungariket Belgien för att ta hänsyn till att det fördragsbrott som läggs medlemsstaten till last numera är begränsat till underlåtenhet att införliva artikel 2.7–2.9 och 2.11, artikel 4.5 och artikel 8 i direktiv 2014/61 endast såvitt avser huvudstadsregionen Bryssel, samt att denna stat inte har underrättat om åtgärder för införlivande av dessa bestämmelser i denna region.
- 64 Vad för det första gäller artikel 2.7–2.9 och 2.11 i direktivet, ska det påpekas att dessa bestämmelser innehåller definitioner av begreppen ”fysisk infrastruktur i byggnader”, ”höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur i byggnader”, ”omfattande renoveringsprojekt” och ”accesspunkt”, och att det framgår av den jämförelsetabell som bifogats Konungariket Belgiens svaromål att vid ingivandet av nämnda inlägga var införlivandet av dessa definitioner för huvudstadsregionen Bryssel endast föremål för ett ”förslag till förordning om ändring av den regionala stadsplaneringsförordningen”. I avsaknad av en senare underrättelse från denna medlemsstat om antagande och ikraftträdande av den planerade förordningen, finner domstolen att nämnda medlemsstat ännu inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva artikel 2.7–2.9 och 2.11 i nämnda direktiv i huvudstadsregionen Bryssel.

- 65 Vad för det andra gäller artikel 4.5 i direktiv 2014/61, i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna på särskild skriftlig begäran från ett företag som tillhandahåller eller som har tillstånd att tillhandahålla allmänna kommunikationsnät, ska kräva att nätoperatörerna tillgodoser varje rimlig begäran om undersökning på plats av specifika element av deras fysiska infrastruktur, konstaterar domstolen att den jämförelsetabell som bifogats Konungariket Belgiens svaromål inte innehåller någon uppgift om att någon införlivandeåtgärd redan har vidtagits för huvudstadsregionen Bryssel. Eftersom Konungariket Belgien, efter det att svaromålet ingetts, inte har inkommit med några ytterligare uppgifter avseende denna bestämmelse, finner domstolen att artikel 4.5 i direktiv 2014/61 ännu inte har införlivats för huvudstadsregionen Bryssel.
- 66 Vad för det tredje gäller artikel 8 i direktiv 2014/61, i vilken vissa bestämmelser, i den mån de är frivilliga, enligt Konungariket Belgien inte kräver ett införlivande med nationell rätt, framgår det av den jämförelsetabell som nämnts i föregående punkt att bestämmelserna i denna artikel, beträffande vilka det inte har bestritts att införlivandet var obligatoriskt, under alla omständigheter ännu inte hade införlivats för huvudstadsregionen Bryssel. Även om det i denna jämförelsetabell hänvisas till ett "förslag till förordning om ändring av den regionala stadsplaneringsförordningen", har Konungariket Belgien därefter inte lämnat några uppgifter om antagandet och ikraftträdandet av den planerade förordningen. Domstolen finner således att Konungariket Belgien ännu inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva artikel 8 i direktiv 2014/61 för huvudstadsregionen Bryssel.
- 67 Slutligen, såsom det har erinrats om i punkt 22 i denna dom, har Konungariket Belgien vid förhandlingen inte bestritt de anmärkningar som framförts av kommissionen och har medgett att åtgärder fortfarande måste vidtas för att säkerställa ett fullständigt införlivande av direktiv 2014/61 med belgisk rätt och att underrättelse om dessa åtgärder kommer att lämnas så snart som möjligt.
- 68 Mot bakgrund av dessa överväganden finner domstolen att Konungariket Belgien, den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna, fortfarande inte har fullgjort sina skyldigheter genom att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att med nationell rätt införliva artikel 2.7–2.9 och 2.11, artikel 4.5 och artikel 8 i direktiv 2014/61 vad avser huvudstadsregionen Bryssel, samt genom att inte ha underrättat kommissionen om några sådana införlivandeåtgärder. Härav följer att artikel 260.3 FEUF är tillämplig i förevarande fall.

Föreläggande av vite i förevarande fall

– Parternas argument

- 69 När det gäller den ekonomiska sanktionen anser kommissionen, i enlighet med den ståndpunkt som återgetts i punkt 23 i det meddelande som nämnts i punkt 28 i förevarande dom, att sättet att beräkna vitet enligt artikel 260.3 FEUF ska vara desamma som det som tillämpas inom ramen för ett förfarande enligt artikel 260.2 FEUF.
- 70 I förevarande fall har kommissionen vid förhandlingen föreslagit att en svårighetsgrad motsvarande en koefficient 1 på en skala från 1 till 20 ska tillämpas. När det gäller överträdelsens varaktighet har kommissionen ansett att en koefficient på 1,8 på en skala från 1 till 3 är lämplig. Kommissionen har i detta avseende preciserat att det, i motsats till vad Konungariket Belgien har hävdad, framgår av själva ordalydelsen i artikel 13 första stycket i direktiv 2014/61 att medlemsstaterna skulle anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 januari 2016 och underrätta kommissionen om detta. Det är således från och med detta datum som en medlemsstat kan anses ha åsidosatt sin skyldighet att underrätta om införlivandeåtgärder, och inte från och med den 1 juli 2016, vilket motsvarar tidpunkten då de nationella bestämmelser som antagits ska börja tillämpas.

- 71 Kommissionen har genom att på dessa koefficienter tillämpa faktorn "n" beträffande Konungariket Belgien, det vill säga 4,96, och ett enhetligt basbelopp på 680 euro, yrkat att domstolen ska förelägga ett vite på 6 071,04 euro för varje dag som direktiv 2014/61 ännu inte har införlivats, räknat från och med den dag då den kommande domen meddelas.
- 72 För det fall att ett vite ska föreläggas, har Konungariket Belgien yrkat att det ska fastställas ett lägre vitesbelopp än det som kommissionen har begärt. Medlemsstaten bestrider i detta avseende storleken på koefficienten för överträdelsens svårighetsgrad och storleken på koefficienten för överträdelsens varaktighet, eftersom de inte står i proportion till det eventuellt fastställda fördragsbrottet.
- 73 Vad särskilt beträffar koefficienten för överträdelsens svårighetsgrad har Konungariket Belgien bland annat anfört att följderna av att direktiv 2014/61 inte har införlivats fullständigt och de besparingar som kan göras vid ett fullständigt införlivande inte har bedömts på ett konkret sätt. Det finns i detta hänseende redan i den belgiska rättsordningen ett flertal normativa bestämmelser som gör det möjligt, eller som till och med kräver, samordning av byggnadsarbeten, samt tillhandahållande av och tillgång till information om befintlig fysisk infrastruktur, planerade byggnadsarbeten och förfarandena för utfärdande av nödvändiga tillstånd, så att syftena med nämnda direktiv redan i stor utsträckning har uppnåtts i den belgiska rättsordningen. Underlåtenheten att uppfylla skyldigheten att införliva det aktuella direktivet har endast begränsad inverkan på allmänna eller enskilda intressen, vilket utgör kriterier som kommissionen och domstolen tar hänsyn till vid bedömningen av hur allvarlig en överträdelse är. Under alla omständigheter ska de framsteg som gjorts vad gäller införlivandet av direktiv 2014/61 med belgisk rätt sedan förevarande talan väcktes beaktas.
- 74 Vad gäller koefficienten för överträdelsens varaktighet, har Konungariket Belgien anfört att medlemsstaterna enligt artikel 13 i direktiv 2014/61 ska anta och offentliggöra de bestämmelser genom vilka direktivet införlivas senast den 1 januari 2016. Det framgår även av nämnda artikel 13 att det ankommer på dessa medlemsstater att tillämpa dessa bestämmelser först från och med den 1 juli 2016. Det är därför lämpligt att använda sistnämnda datum som utgångspunkt för att bedöma överträdelsens varaktighet och sätta ned koefficienten för överträdelsens varaktighet till 1,3.
- 75 När det gäller formerna för betalning av vitet har Konungariket Belgien begärt att kontrollen av införlivandet av direktiv 2014/61 och iakttagandet av domstolens dom ska ske på halvårsbasis efter det att denna dom har meddelats och att betalning av vitet följaktligen även ska ske varje halvår i stället för varje dag. En sådan lösning skulle göra det möjligt att beakta och uppmuntra till framsteg i införlivandet av detta direktiv samt, i förekommande fall, minska vitets inverkan på de offentliga finanserna.
- 76 Med hänsyn till att införlivandet av direktiv 2014/61 med belgisk rätt är komplicerat, har Konungariket Belgien yrkat att domstolen ska bevilja denna stat en frist på sex månader från och med dagen för den kommande domen för att medlemsstaten ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet.
- 77 De medlemsstater som intervenerat till stöd för Konungariket Belgien har i huvudsak gjort gällande att det ankommer på kommissionen att på ett tydligt sätt fastställa hur allvarlig överträdelsen är, så att det kan garanteras att sanktionsåtgärden är proportionerlig. I förevarande fall har kommissionen bedömt överträdelsens svårighetsgrad alltför strängt. Det är bland annat lämpligt att vitesbeloppet sänks allteftersom den kommande domen successivt verkställs. Det framgår vidare av ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF och av den systematiska tolkningen av artikel 260.2 och 260.3 FEUF att unionslagstiftaren har haft för avsikt att föreskriva en skälig tidsfrist mellan meddelandet av en dom om åläggande av en ekonomisk påföljd och den tidpunkt då den därmed sammanhängande betalningsskyldigheten får verkan.

– Domstolens bedömning

- 78 Domstolen erinrar om att det i varje mål ankommer på domstolen att, med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att avgöra och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig, besluta om lämpliga ekonomiska påföljder, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (se, analogt med artikel 260.2 FEUF, dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 86 och där angiven rättspraxis).
- 79 Såsom det erinrats om i punkterna 60 och 61 i förevarande dom är ett vite i princip endast motiverat om fördragsbrottet fortgår fram till och med den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna.
- 80 I förevarande fall hade, såsom konstaterats i punkt 68 i denna dom, vid tidpunkten för granskningen av de faktiska omständigheterna, de åtgärder som var nödvändiga för att införliva direktiv 2014/61 med belgisk rätt ännu inte vidtagits i sin helhet eller meddelats kommissionen.
- 81 Under dessa omständigheter anser domstolen att ett föreläggande för Konungariket Belgien att betala löpande vite, som i förevarande fall endast har begärts av kommissionen, utgör ett lämpligt ekonomiskt medel för att säkerställa att denna medlemsstat fullgör sina skyldigheter enligt direktivet och fördragen.
- 82 Eftersom det framgår av de åtgärder som Konungariket Belgien underrättat om, vilket kommissionen har medgett, att utvecklingen går mot ett fullständigt införlivande av direktiv 2014/61 med belgisk rätt efter det att talan väcktes, är det inte uteslutet att införlivandet av direktivet är helt avslutat den dag då domen i förevarande mål meddelas. Vitet ska således endast föreläggas i den mån fördragsbrottet fortfarande pågår vid den tidpunkt då domen meddelas.
- 83 Domstolen får inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning på detta område fastställa vitet så att detta dels anpassas efter omständigheterna, dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (se, analogt, dom av den 4 juli 2000, kommissionen/Grekland, C-387/97, EU:C:2000:356, punkt 90, och dom av den 14 november 2018, kommissionen/Grekland, C-93/17, EU:C:2018:903, punkt 118), dels, i enlighet med artikel 260.3 andra stycket FEUF, inte överskrider det belopp som kommissionen har angett.
- 84 Vid domstolens bedömning i samband med fastställandet av vitesbeloppet är de kriterier som ska beaktas för att säkerställa det löpande vitets karaktär av tvångsmedel, i syfte att uppnå en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten, i princip, överträdelsens varaktighet, dess svårighetsgrad och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga. Vid tillämpningen av dessa kriterier ska särskilt de konsekvenser beaktas som underlåtenheten att följa domen får för allmänna och enskilda intressen samt hur brådskande det är att få den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter (se, analogt med artikel 260.2 FEUF, dom av den 14 november 2018, kommissionen/Grekland, C-93/17, EU:C:2018:903, punkt 120 och där angiven rättspraxis).
- 85 Vad gäller överträdelsens svårighetsgrad konstaterar domstolen att skyldigheten att vidta nationella åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa åtgärder utgör väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter ska följaktligen otvivelaktigt anses vara allvarlig.

- 86 Även om det är riktigt att Konungariket Belgien, efter utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, har gjort framsteg i införlivandet av direktiv 2014/61 och i att underrätta kommissionen om de nationella åtgärder som vidtagits för att införliva direktivet, kvarstår det faktum att några bestämmelser i detta direktiv fortfarande inte införlivats med nationell rätt i en del av Konungariket Belgien den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna.
- 87 Överträdelsens varaktighet ska bedömas utifrån den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna, och inte utifrån den tidpunkt då kommissionen väckte talan vid domstolen (se, analogt med artikel 260.2 FEUF, dom av den 14 november 2018, kommissionen/Grekland, C-93/17, EU:C:2018:903, punkt 130 och där angiven rättspraxis).
- 88 I förevarande fall hade det påstådda fördragsbrottet, såsom framgår av punkt 68 i förevarande dom, ännu inte upphört den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna. Domstolen finner således att fördragsbrottet fortgick efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, såsom denna förlängts av kommissionen till och med den 28 februari 2017. Överträdelsens varaktighet på nästan två och ett halvt år är emellertid betydande med hänsyn till att medlemsstaterna enligt artikel 13 i direktiv 2014/61 var skyldiga att införliva direktivets bestämmelser senast den 1 januari 2016.
- 89 Mot bakgrund av det ovan anförda och med beaktande av det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, där det föreskrivs att domstolen, i fråga om det vite som den ålägger, inte får överstiga det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att ett vite på 5 000 euro per dag är lämpligt för att säkerställa att Konungariket Belgien uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 13 i direktiv 2014/61.
- 90 Vad gäller Konungariket Belgiens argument avseende den stegvisa sänkningen av vitet, kan Konungariket Belgien inte vinna framgång med detta argument. Domstolen konstaterar att syftet med det begärda vitet är att få fördragsbrottet att upphöra bestående i att Konungariket Belgien endast delvis har införlivat direktiv 2014/61 och inte har underrättat om samtliga åtgärder som är nödvändiga för att införliva direktivet med belgisk rätt. Om det föreskrevs en stegvis sänkning av vitet allteftersom åtgärder för införlivande antas och underrättelse lämnas, skulle det äventyra vitets effektivitet.
- 91 Vad gäller formerna för betalning av vitet, ankommer det enligt artikel 260.3 FEUF på domstolen att fastställa vid vilken tidpunkt betalningsskyldigheten börjar gälla.
- 92 I förevarande fall anser domstolen att det, med utövande av domstolens utrymme för skönsmässig bedömning, är lämpligt att låta vitet börja löpa från och med den dag då domen i förevarande mål meddelas, dock endast med det förbehåll som anges i punkt 82 i denna dom. Eftersom det för övrigt för att fastställa att fördragsbrottet har upphört inte krävs att kommissionen gör en komplicerad bedömning av de faktiska omständigheterna, saknas det anledning att föreskriva betalning av vite på halvårsbasis.
- 93 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Konungariket Belgien förpliktas att, från och med dagen för denna dom och fram till dess att denna medlemsstat har fått det fastställda fördragsbrottet att upphöra, betala ett vite på 5 000 euro per dag.

Rättegångskostnader

- 94 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina

rättegångskostnader. Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Litauen, Ungern, Republiken Österrike och Rumänien ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation genom att inte vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 30 september 2016, såsom den förlängts av Europeiska kommissionen, anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv, och följaktligen genom att inte underrätta kommissionen om sådana införlivandeåtgärder.**
- 2) **Konungariket Belgien har, den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna, till viss del fortfarande inte fullgjort sina skyldigheter genom att, beträffande huvudstadsregionen Bryssel, inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att med nationell rätt införliva artikel 2.7–2.9 och 2.11, artikel 4.5 och artikel 8 i direktiv 2014/61 och genom att inte ha underrättat Europeiska kommissionen om några sådana införlivandeåtgärder.**
- 3) **För det fall det fördragsbrott som konstaterats i punkt två fortfarande kvarstår den dag då förevarande dom meddelas, förpliktas Konungariket Belgien att till Europeiska kommissionen betala 5 000 euro per dag från och med dagen för denna dom till dess att fördragsbrottet upphör.**
- 4) **Konungariket Belgien ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 5) **Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Litauen, Ungern, Republiken Österrike och Rumänien ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter