



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

8. července 2019*

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Opatření ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací – Směrnice 2014/61/EU – Neprovedení nebo nesdělení prováděcích opatření – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti platit denní penále – Výpočet výše penále“

Ve věci C-543/17,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU a čl. 260 odst. 3 SFEU, podaná dne 15. září 2017,

Evropská komise, zastoupená J. Hottiaux, C. Cattabriga a L. Nicolae, jakož i G. von Rintelenem a R. Troostersem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Belgickému království, zastoupenému původně P. Cottinem, jakož i C. Pochet, J. Van Holm a L. Cornelis, poté P. Cottinem a C. Pochet, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. Vernetem, S. Deprém a M. Lambert de Rouvroit, avocats, jakož i s A. Van Acker a N. Lollem, odborníky,

žalovanému,

podporovanému

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou původně T. Henzem a S. Eisenberg, poté S. Eisenberg, jako zmocněnci,

Estonskou republikou, zastoupenou N. Grünberg, jako zmocněnkyní,

Irskem, zastoupeným M. Browne a G. Hodge, jakož i A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s G. Gilmore, BL, a P. McGarrym, SC,

Španělským královstvím, zastoupeným původně A. Gavela Llopis a A. Rubio Gonzálezem, poté A. Rubio Gonzálezem, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou E. de Moustier, C. David, A.-L. Desjonquères a I. Cohen, jakož i B. Foddou a D. Colasem, jako zmocněnci,

Italskou republikou, zastoupenou G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem, avvocato dello Stato,

* Jednací jazyk: francouzština.

Litevskou republikou, zastoupenou původně G. Taluntytė a L. Bendoraitytė, jakož i D. Kriaučiūnasem, poté L. Bendoraitytė, jako zmocněnci,

Maďarskem, zastoupeným M. Z. Fehérem a G. Koósem, jakož i Z. Wagner, jako zmocněnci,

Rakouskou republikou, zastoupenou G. Hessem a G. Eberhardem, jakož i C. Drexel, jako zmocněnci,

Rumunskem, zastoupeným C.-R. Cantărem, jakož i R. I. Hațieganu a L. Lițu, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader, F. Biltgen (zpravodaj), K. Jürimäe a C. Lycourgos, předsedové senátů, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby a S. Rodin, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, náměstek vedoucího soudní kanceláře,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. ledna 2019,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. dubna 2019,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise se žalobou domáhá, aby Soudní dvůr jednak určil, že Belgické království tím, že do 1. ledna 2016 nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací (Úř. věst. 2014, L 155, s. 1), nebo v každém případě tím, že tyto předpisy nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 této směrnice, a jednak tomuto členskému státu uložil povinnost platit denní penále ve výši, která byla původně stanovena na 54 639,36 eura a nakonec byla snížena na 6 071,04 eura, a to ode dne vyhlášení rozsudku týkajícího se nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící uvedenou směrnicí.

Právní rámec

- 2 Článek 1 směrnice 2014/61 zní:

„1. Cílem této směrnice je usnadnit a podnítit zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podporou společného využívání existující fyzické infrastruktury a usnadněním efektivnějšího budování nové fyzické infrastruktury, aby bylo možné tyto sítě zavádět s nižšími náklady.

2. Tato směrnice stanoví minimální požadavky týkající se stavebních prací a fyzické infrastruktury s cílem sblížit některé aspekty právních a správních předpisů členských států v těchto oblastech.

3. Členské státy mohou zachovat nebo zavést opatření v souladu s právními předpisy Unie, které jsou přísnější než minimální požadavky stanovené touto směrnicí s cílem lépe dosáhnout cíle uvedeného v odstavci 1.

[...]“

3 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, zní takto:

„Pro účely této směrnice se použijí definice uvedené ve směrnici [Evropského parlamentu a Rady] 2002/21/ES [ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro síť a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349)].

Použijí se rovněž tyto definice:

[...]

7. ‚fyzickou infrastrukturou uvnitř budovy‘ se rozumí fyzická infrastruktura nebo zařízení v místě koncového uživatele, včetně prvků ve spoluvlastnictví, určené k uložení kabelových nebo bezdrátových přístupových sítí, pokud jsou tyto přístupové sítě schopny poskytovat služby elektronických komunikací a propojovat přístupový bod budovy s koncovým bodem sítě;

8. ‚fyzickou infrastrukturou uvnitř budovy, připravenou pro vysokorychlostní připojení‘ se rozumí fyzická infrastruktura uvnitř budovy, určená k uložení prvků či umožnění poskytnutí vysokorychlostních sítí elektronických komunikací;

9. ‚významnou renovací‘ se rozumí stavební nebo stavebně inženýrské práce v místě koncového uživatele, které zahrnují strukturální změny celé fyzické infrastruktury uvnitř budovy nebo její značné části a vyžadují stavební povolení;

[...]

11. ‚přístupovým bodem‘ se rozumí fyzický bod umístěný uvnitř budovy či mimo ni přístupný pro podniky zajišťující nebo oprávněné zajišťovat veřejné komunikační sítě, jehož prostřednictvím je umožněno připojení k fyzické infrastruktuře uvnitř budovy, připravené pro vysokorychlostní připojení.“

4 Článek 4 odst. 5 směrnice 2014/61 stanoví:

„Na základě konkrétní písemné žádosti podniku zajišťujícího nebo oprávněného zajišťovat veřejné komunikační sítě členské státy vyžadují, aby provozovatelé sítí vyhověli přiměřeným žádostem o průzkum na místě týkajícím se konkrétních prvků jejich fyzické infrastruktury. V této žádosti se specifikují prvky sítě dotčené v souvislosti s budováním prvků vysokorychlostních sítí elektronických komunikací. Průzkum na místě týkající se specifikovaných prvků sítě se povolí do jednoho měsíce od data obdržení písemné žádosti za přiměřených, nediskriminačních a transparentních podmínek, aniž jsou dotčena příslušná omezení podle odstavce 1.“

5 Článek 8 této směrnice zní:

„1. Členské státy zajistí, aby všechny nově postavené budovy[,] pro něž byla žádost o stavební povolení podána po 31. prosinci 2016, byly v místě koncového uživatele, včetně prvků těchto budov ve spoluvlastnictví, vybaveny fyzickou infrastrukturou uvnitř budovy, připravenou pro vysokorychlostní připojení, až do koncových bodů sítě. Stejná povinnost platí v případě významné renovace, pro niž byla žádost o stavební povolení podána po 31. prosinci 2016.

2. Členské státy zajistí, aby všechny nově postavené vícebytové budovy, pro něž byla žádost o stavební povolení podána po 31. prosinci 2016, byly vybaveny přístupovým bodem. Stejná povinnost platí v případě významné renovace týkající se vícebytových budov, pro něž byla žádost o stavební povolení podána po 31. prosinci 2016.

3. Budovy vybavené v souladu s tímto článkem jsou způsobilé ke [k] získání dobrovolného označení „připraveno pro širokopásmové připojení“ v těch členských státech, které se pro zavedení takového označení rozhodly.

4. Členské státy mohou pro určité kategorie budov, zejména budovy s jedním bytem, nebo významné renovace, stanovit výjimky z povinností stanovených v odstavcích 1 a 2, pokud je splnění těchto povinností nepřiměřené, například z hlediska nákladů pro jednotlivé vlastníky nebo společenství vlastníků nebo z hlediska druhů budov, jako jsou zvláštní kategorie památek, historické budovy, rekreační obydlí, vojenské budovy či jiné budovy využívané pro účely národní bezpečnosti. Tyto výjimky se řádně odůvodní. Zúčastněným stranám je poskytnuta příležitost vyjádřit se v přiměřené lhůtě k návrhům výjimek. Každá taková výjimka se oznámí Komisi.“

6 Článek 13 uvedené směrnice, nadepsaný „Provedení“, stanoví:

„Členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 1. ledna 2016. Uvědomí o nich Komisi.

Použijí tyto předpisy ode dne 1. července 2016.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.“

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 7 Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela od Belgického království žádnou informaci o přijetí a zveřejnění právních a správních předpisů nezbytných pro dosažení souladu se směrnicí 2014/61 ke dni uplynutí lhůty k provedení této směrnice stanovené v článku 13 uvedené směrnice, a sice ke dni 1. ledna 2016, zaslala tomuto členskému státu dne 23. března 2016 výzvu dopisem.
- 8 Z odpovědi Belgického království ze dne 11. července 2016 vyplývalo, že se prováděcí opatření k tomuto datu připravovala. Komise proto dne 30. září 2016 zaslala uvedenému členskému státu odůvodněné stanovisko, kterým jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení přijal opatření nezbytná k dosažení souladu s požadavky směrnice 2014/61.
- 9 Poté, co Komise na žádost belgických orgánů prodloužila lhůtu pro předložení odpovědi do 28. února 2017, Belgické království odpovědělo na odůvodněné stanovisko dopisy ze dne 21. února a 28. března 2017, ve kterých Komisi informovalo, že provádění směrnice 2014/61 právě probíhá. Belgické království připojilo k uvedeným dopisům návrhy prováděcích opatření a konsolidované znění vyhlášky ze dne 3. července 2008 o pracích na pozemních komunikacích v regionu Brusel-hlavní město.
- 10 Komise měla za to, že Belgické království neprovedlo směrnicí 2014/61 v plném rozsahu ani nesdělilo s tím související vnitrostátní prováděcí opatření, a proto podala projednávanou žalobu.
- 11 Dopisy ze dne 10. a 25. srpna, jakož i ze dne 12. září 2017 Belgické království Komisi sdělilo různá legislativní opatření směřující k provedení směrnice 2014/61 na federální úrovni a ve Vlámském regionu.

- 12 V replice Komise upřesnila, že i přes to, že provádění směrnice 2014/61 v Belgii od podání předmětné žaloby značně pokročilo, k úplnému provedení uvedené směrnice je nutné přijmout ještě další opatření. Tuto potřebu ostatně uznaly i samotné belgické orgány. Ačkoliv tedy Komise v této fázi řízení snížila částku denního penále, jehož úhrada měla být podle jejího návrhu uložena Belgickému království, na 12 142,08 eura, na svých návrhových žádáních setrvala.
- 13 S ohledem na další pokrok Belgického království při provádění směrnice 2014/61, k němuž došlo od podání repliky, Komise na jednání upřesnila, že mezery nadále přetrvávají pouze na úrovni regionu Brusel-hlavní město, a snížila výši navrhovaného denního penále na 6 071,04 eura. Na ostatních návrhových žádáních tento orgán naproti tomu setrval.
- 14 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 5. února 2018 a ze dne 21. listopadu 2018 bylo Spolkové republice Německo, Estonské republice, Irsku, Španělskému království, Francouzské republice, Italské republice, Litevské republice, Maďarsku, Rakouské republice, jakož i Rumunsku povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Belgického království.

K žalobě

K nesplnění povinnosti zakládajícímu se na článku 258 SFEU

Argumentace účastníků řízení

- 15 Komise se domnívá, že Belgické království tím, že nepřijalo do 1. ledna 2016 veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2014/61 nebo že v každém případě tyto předpisy Komisi nesdělilo, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 této směrnice.
- 16 Komise zejména připomněla, že pokud má být naplněn požadavek právní jistoty, ustanovení směrnice musí být provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností a že členské státy nemohou zdůvodňovat neprovedení směrnice ve lhůtě stanovené unijním normotvůrcem vnitrostátní situací či praktickými obtížemi. Podle Komise je tudíž na každém členském státu, aby vzal do úvahy, jaké etapy jsou podle jeho vnitrostátního právního řádu nezbytné k přijetí požadovaných právních předpisů, a zajistil tak, že provedení proběhne ve stanovené lhůtě.
- 17 V projednávaném případě byly členské státy podle článku 13 směrnice 2014/61 povinny přijmout vnitrostátní opatření vyžadovaná k provedení ustanovení této směrnice do 1. ledna 2016 a uvědomit o nich Komisi. Z různých sdělení Belgického království však vyplývá, že tento členský stát nepřijal všechna opatření nezbytná k úplnému provedení této směrnice více než rok a půl po uplynutí lhůty k jejímu provedení, která je v této směrnici stanovena. Po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 30. září 2016, a dokonce ani ke dni, kdy se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu, tj. dne 13. července 2017, nebyly články 2 až 11 směrnice 2014/61 v Belgii provedeny v plném rozsahu; provedeny byly toliko články 5 a 6, a to pouze v rámci regionu Brusel-hlavní město.
- 18 Je pravda, že Komise v replice uvedla, že jí Belgické království oznámilo, že od podání žaloby přijalo několik prováděcích opatření. Z těchto oznámení nicméně vyplývá, že uvedený členský stát stále úplně neprovedl ustanovení článků 2 až 4, čl. 7 odst. 1 ani článků 8 a 10 směrnice 2014/61.
- 19 Komise na jednání upřesnila, že navzdory dalšímu pokroku při provádění v této fázi řízení stále nelze konstatovat, že by byly v plném rozsahu provedeny článek 2 body 7 až 9 a 11, čl. 4 odst. 5 a článek 8 směrnice 2014/61.

- 20 Belgické království zdůrazňuje, že od začátku postupu před zahájením soudního řízení se za účelem dodržení zásady loajální spolupráce nesnažilo obejít skutečnost, že za účelem úplného provedení směrnice 2014/61 je ještě nutné přijmout určité vnitrostátní předpisy. Tento členský stát nicméně poznamenal, že jednotlivé orgány, které jsou v tomto směru příslušné, tj. federální stát, region Brusel-hlavní město, Valonský region, Francouzské společenství, Vlámský region a Vlámské společenství, jakož i Německojazyčné společenství (Belgie), přijaly v rámci svých pravomocí předpisy k provedení této směrnice, nebo přijaly alespoň opatření nezbytná za účelem přijetí takových předpisů. Sama Komise ostatně v průběhu řízení tyto snahy uznala, jelikož snížila výši navrhovaného denního penále.
- 21 Ačkoliv Belgické království nepochybňuje závěr Komise, že je ještě nutné přijmout některá opatření, v duplice vyjádřilo s Komisí nesouhlas ohledně podrobností opatření, která mají být ještě přijata.
- 22 A konečně vzhledem k tomu, že Komise setrvala na svých výtkách pouze v souvislosti s neprovedením některých ustanovení směrnice 2014/61 v rámci regionu Brusel-hlavní město, Belgické království na jednání uznalo, že k provedení takových ustanovení ani ke sdělení prováděcích opatření dosud nedošlo.
- Závěry Soudního dvora*
- 23 Nejprve je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se nesplnění povinnosti musí posuzovat podle stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemůže brát Soudní dvůr v úvahu (rozsudky ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko, C-103/00, EU:C:2002:60, bod 23, a ze dne 21. března 2019, Komise v. Itálie, C-498/17, EU:C:2019:243, bod 29).
- 24 V projednávaném případě Komise zaslala Belgickému království odůvodněné stanovisko dne 30. září 2016, takže dvouměsíční lhůta, která v něm byla stanovena, uplynula dne 30. listopadu 2016. Je však nesporné, že tato lhůta, kterou Komise na žádost belgických orgánů prodloužila, nakonec uplynula dne 28. února 2017. Skutečnost, zda došlo k tvrzenému nesplnění povinnosti, je tudíž třeba posuzovat s ohledem na stav vnitrostátní právní úpravy platné k tomuto dni (obdobně viz rozsudek ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Francie, C-177/03, EU:C:2004:784, bod 25).
- 25 Nehledě k tomu, že z odpovědi Belgického království ze dne 21. února 2017 vyplývá, že směrnice 2014/61 nebyla k tomuto dni do vnitrostátního práva v plném rozsahu provedena, je přitom nesporné, že do 28. února 2017 se tato situace nezměnila a že v mezidobí nebylo Komisi sděleno žádné další opatření k provedení uvedené směrnice.
- 26 Je tudíž třeba dospět k závěru, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, jak ji Komise následně prodloužila, Belgické království nepřijalo opatření nezbytná k provedení směrnice 2014/61 ani opatření provádějící tuto směrnici nesdělilo.
- 27 Je tudíž třeba určit, že Belgické království tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 30. září 2016, jak ji Komise následně prodloužila, nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2014/61, a že *a fortiori* taková prováděcí opatření nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 této směrnice.

K nesplnění povinnosti zakládajícímu se na čl. 260 odst. 3 SFEU

K rozsahu působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU

– Argumentace účastníků řízení

- 28 Podle Komise byl čl. 260 odst. 3 SFEU zaveden Lisabonskou smlouvou s cílem posílit sankční mechanismus dříve zavedený Maastrichtskou smlouvou. Vzhledem k novátorské povaze tohoto ustanovení a potřebě zachovat transparentnost a právní jistotu přijal tento orgán sdělení o provádění čl. 260 odst. 3 SFEU (Úř. věst. 2011, C 12, s. 1).
- 29 Cílem tohoto předpisu je silněji podněcovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve lhůtách stanovených unijním normotvůrcem, a zajistit uplatňování unijních právních předpisů.
- 30 Komise má za to, že se čl. 260 odst. 3 SFEU použije jak za situace, kdy ke sdělení opatření provádějících směrnici nedojde vůbec, tak za situace, kdy jsou tato opatření sdělena pouze částečně.
- 31 Tento orgán se kromě toho domnívá, že vzhledem k tomu, že je v čl. 260 odst. 3 SFEU poukázáno na nesplnění povinnosti členského státu sdělit „opatření provádějící směrnici“, toto ustanovení se nepoužije pouze v případě neoznámení vnitrostátních opatření provádějících směrnici, ale uplatní se, jakmile členský stát taková opatření nepřijme. Čistě formalistický výklad tohoto ustanovení, podle něhož je jeho jediným cílem zajistit skutečné oznámení vnitrostátních opatření, by nezajistil relevantní provedení všech povinností vyplývajících z dotčené směrnice a zbavil by povinnost provést směrnice do vnitrostátního práva veškerého užitečného účinku.
- 32 V projednávané věci se jedná právě o sankcionování postupu Belgického království, které nepřijalo a nezveřejnilo, a tedy ani nesdělilo Komisi všechny právní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2014/61 do vnitrostátního práva.
- 33 V reakci na argumenty, kterými Belgické království zpochybňuje použitelnost čl. 260 odst. 3 SFEU v projednávaném případě, Komise zejména tvrdí, že čl. 260 odst. 3 SFEU nepředstavuje na rozdíl od čl. 260 odst. 2 SFEU výjimku z obecného pravidla, a nemusí být tedy vykládán restriktivně. Toto ustanovení má totiž zvláštní působnost.
- 34 Z přípravných prací na Smlouvě o Ústavě pro Evropu podle Komise vyplývá, že je třeba rozlišovat mezi úplným provedením směrnice a správným provedením směrnice. S ohledem na průvodní příspěvek prezidia Evropského konventu ze dne 12. května 2003 (CONV 734/03) je totiž nesporné, že kontrola souladu se z hlediska tvůrců textu musí týkat pouze prováděcích opatření, která členský stát skutečně přijal; zcela logicky se nemůže týkat opatření, která ještě nebyla přijata a sdělena Komisi.
- 35 Pojmy „úplné provedení“ a „správné provedení“ je tudíž nutno dle názoru Komise jednoznačně odlišovat. Konstatuje-li Komise mezery v provádění směrnice do vnitrostátního práva, neznamená to, že provedla kontrolu souladu stávajících vnitrostátních ustanovení s touto směrnicí. To platí tím spíše, pokud členský stát, který nesplnil svou povinnost, stejně jako v projednávané věci sám připouští, že směrnice byla do jeho vnitrostátního práva provedena zatím pouze částečně. O tomto rozdílu ostatně výstižně svědčí důsledky plynoucí z rozsudku, kterým je rozhodnuto o nesplnění povinnosti. Je-li totiž konstatováno, že vnitrostátní legislativní opatření není v souladu s unijním právem, příslušné vnitrostátní orgány nemohou předmětné vnitrostátní opatření uplatňovat, ačkoliv vnitrostátní zákonodárce zatím z dotčeného rozsudku nevyvodil žádné důsledky. Z rozsudku, v němž je zjištěna mezerka v provádění směrnice, naproti tomu zákaz uplatňovat stávající vnitrostátní opatření vyplývat nemůže, jelikož v takovém rozsudku je konstatováno pouze to, že ve vnitrostátním právu chybí opatření vyžadovaná unijním právem.

- 36 Vzhledem k cíli čl. 260 odst. 3 SFEU, kterým je silněji podněcovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve stanovených lhůtách, a zajistit tak jejich skutečnou účinnost, by uplatňování tohoto ustanovení pouze na případy, kdy směrnice nebyla provedena vůbec, vedlo ke vzniku nežádoucího rizika. Kdyby se totiž členské státy chtěly uplatnění tohoto ustanovení vyhnout, mohly by se v rozporu s cílem čl. 260 odst. 3 SFEU pokoušet nejprve provést druhořadá ustanovení směrnice. Provedení zásadních ustanovení směrnice by tak mohlo být v případě neexistence hrozby finanční sankce odsunuto na druhou kolej.
- 37 Komise je toho názoru, že výklad čl. 260 odst. 3 SFEU, k němuž se přiklání, podporuje i samotné znění tohoto ustanovení, které odkazuje na situaci, kdy členský stát nesplnil „povinnost sdělit opatření provádějící“ směrnici. V tomto znění tedy nejsou uvedeny takové omezení či podmínky, jakých se dovolává Belgické království.
- 38 Kromě toho nelze platně tvrdit, že sankce stanovené Smlouvou o FEU odporují zásadě proporcionality, jelikož v případě neexistence uvedených sankcí by nemohlo být zajištěno dodržování povinnosti provést směrnici do vnitrostátního práva.
- 39 Belgické království tvrdí, že čl. 260 odst. 3 SFEU se na rozdíl od výkladu, k němuž se přiklání Komise, a výkladu navrženého generálním advokátem M. Wathelem v jeho stanovisku ve věci Komise v. Polsko (C-320/13, nezveřejněné, EU:C:2014:2441), použije pouze tehdy, pokud členský stát nesdělil žádné opatření k provedení dané směrnice. V projednávané věci přitom sama Komise uznala, že Belgické království několik prováděcích opatření sdělilo, takže na něj toto ustanovení nedopadá.
- 40 Belgické království na podporu svého stanoviska zejména tvrdí, že takový extenzivní výklad čl. 260 odst. 3 SFEU, k jakému se přiklání Komise, může být problematický z hlediska právní jistoty. Pokud by se totiž toto ustanovení mělo týkat jak případů, kdy nedošlo ke sdělení opatření, tak případů, kdy nedošlo k provedení, mohlo by být obtížné určit, zda se jedná o řízení upravené v uvedeném ustanovení nebo o řízení podle článku 258 SFEU. V rámci jednoho řízení by kromě toho mohlo být obtížné zjistit, jaká ustanovení směrnice musí být provedena, aniž by byl zahájen postup podle čl. 260 odst. 3 SFEU, a jaká ustanovení, která nebyla provedena, spadají do působnosti postupu podle článku 258 SFEU.
- 41 Výklad čl. 260 odst. 3 SFEU, k němuž se přiklání Komise, by kromě toho mohl odporovat zásadě proporcionality uvedené v čl. 5 odst. 4 SEU. Případy nesplnění povinnosti provést směrnici totiž nutně nemusí představovat protiprávní jednání, která by nejvíce škodila veřejným a soukromým zájmům chráněným unijními normami. Kdyby byl sankcionován jakýkoliv případ nedostatečného provedení, na roveň by byly z hlediska závažnosti postaveny dva druhy odlišných protiprávních jednání, a to nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku (nesplnění povinnosti po předchozím nesplnění povinnosti) a neprovedení směrnic (první případ nesplnění povinnosti), což by bylo nepřiměřené.
- 42 Podle Belgického království nehrozí riziko obcházení čl. 260 odst. 3 SFEU, jelikož Komise může zahájit řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU nebo čl. 260 odst. 2 SFEU.
- 43 Tento členský stát dodává, že restriktivní výklad čl. 260 odst. 3 SFEU, který je třeba přijmout, vychází z teleologického výkladu opírajícího se o přípravné práce na tomto ustanovení a potvrzuje ho znění uvedeného ustanovení, které výslovně odkazuje na případy, kdy dotyčný členský stát nesplnil povinnost „sdělit opatření provádějící“ směrnici přijatou legislativním postupem. Na základě tohoto ustanovení lze tedy sankcionovat pouze porušení povinnosti „sdělit“ prováděcí opatření, a nikoliv porušení povinnosti provedení. Tato sdělovací povinnost se kromě tohoto vztahuje pouze na sdělení některých opatření provádějících směrnici, a ne na sdělení všech opatření provádějících tuto směrnici, jelikož tvůrci Smlouvy o FEU v jejím francouzském znění neuvedli před výrazem „opatření provádějící směrnici“ určitý člen „les“ (v daném případě ve významu „všechna“), nýbrž neurčitý člen „des“ (v daném případě ve významu „některá“). Tento výklad ostatně potvrzuje i anglické, německé a nizozemské znění čl. 260 odst. 3 SFEU.

- 44 Spolková republika Německo, Estonská republika, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Italská republika, Litevská republika, Maďarsko, Rakouská republika a Rumunsko, kterým bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Belgického království, v podstatě rovněž tvrdí, že se čl. 260 odst. 3 SFEU použije pouze tehdy, pokud byl členský stát, co se týče provádění směrnice do vnitrostátního práva, zcela nečinný a ve stanovené lhůtě tedy nepřijal opatření k jejímu provedení a nesdělil je Komisi. Litevská republika, Italská republika a Maďarsko nicméně připouštějí, že Komise může čl. 260 odst. 3 SFEU použít, pokud je zjevné, že na základě aktů, kterými se směrnice provádí, nelze dosáhnout jejích základních cílů, nebo v případě zneužití práva. Do působnosti tohoto ustanovení naproti tomu v žádném případě nespádá situace, kdy členský stát Komisi prováděcí opatření sdělil, ale Komise mu vytýká, že předmětnou směrnicí provedl nesprávně nebo zčásti.
- 45 Členské státy, které vstoupily do tohoto řízení jako vedlejší účastníci, na podporu svého stanoviska zejména uvádějí, že tento výklad čl. 260 odst. 3 SFEU vyplývá ze znění tohoto ustanovení, vychází z historie jeho vzniku a je v souladu s jeho cílem, jelikož uvedené ustanovení se uplatní pouze v těch nezávažnějších a nejzřetelnějších případech porušení povinnosti provést směrnicí a sdělit prováděcí opatření. Kromě toho jej potvrzuje i vnitřní systematika článku 260 SFEU a pouze tento výklad nestaví členské státy do mimořádně obtížné situace; v důsledku přístupu, k němuž se přiklání Komise, by si totiž členské státy nikdy nemohly být jisty, zda jim tento orgán nezamýšlí uložit penále.
- 46 K tomu je třeba dodat, že na základě výkladu uvedeného v bodě 44 tohoto rozsudku lze zajistit, aby byla plně respektována působnost článku 258 SFEU, a že pouze tento výklad je slučitelný se zásadami právní jistoty a proporcionality. Vede totiž k tomu, že za situace, kdy členský stát v průběhu řízení před Soudním dvorem směrnicí provede a sdělí Komisi všechna prováděcí opatření, Komise musí vzít zpět návrh směřující k tomu, aby byla uvedenému členskému státu uložena povinnost zaplatit penále. Riziko, že se členské státy pokusí zabránit uplatnění tohoto ustanovení tím, že přistoupí ke sdělení prováděcích opatření, které nebude odpovídat skutečnosti, jež v důsledku tohoto výkladu hrozí, je nadto zcela bezvýznamné.

– Závěry Soudního dvora

- 47 Předně je třeba připomenout, že čl. 260 odst. 3 první pododstavec SFEU stanoví, že předloží-li Komise Soudnímu dvoru Evropské unie věc podle článku 258 SFEU z důvodu, že členský stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnicí přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotčený členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Podle čl. 260 odst. 3 druhého pododstavce SFEU platí, že shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí, přičemž platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem Evropské unie v jeho rozsudku.
- 48 Má-li být určen rozsah působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU, je třeba vymezit, za jakých okolností lze mít za to, že členský stát nesplnil „povinnost sdělit opatření provádějící směrnicí“ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 49 Z ustálené judikatury Soudního dvora v tomto ohledu vyplývá, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění a cíle, které sleduje, ale i jeho kontext a veškerá ustanovení unijního práva. Informace relevantní pro výklad ustanovení unijního práva může poskytnout i historie jeho vzniku (rozsudek ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další, C-621/18, EU:C:2018:999, bod 47 a citovaná judikatura).
- 50 Pokud jde nejprve o znění čl. 260 odst. 3 SFEU, je třeba posoudit význam nesplnění „povinnosti sdělit opatření provádějící směrnicí“, které je jádrem tohoto ustanovení.

- 51 Soudní dvůr v tomto směru v rámci řízení podle článku 258 SFEU rozhodl, že cílem sdělení, které musí členské státy provést, je v souladu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU napomáhat Komisi v jejím poslání, kterým je podle článku 17 SEU zejména zajistit uplatňování ustanovení Smluv a ustanovení, která přijaly orgány na jejich základě. Toto sdělení tedy musí obsahovat dostatečně jasné a přesné informace o obsahu vnitrostátních norem, kterými se směrnice provádí. V tomto sdělení, k němuž může být přiložena srovnávací tabulka, tedy musí být jednoznačně uvedeno, jakými právními a správními předpisy členský stát podle svého názoru splnil jednotlivé povinnosti, které mu ukládá tato směrnice. Pokud taková informace chybí, Komise nemůže ověřit, zda členský stát skutečně a úplně směrnicí provedl. Nesplnění této povinnosti členským státem, ať už tím, že informace zcela či zčásti chybí, anebo je nedostatečně jasná a přesná, může samo o sobě odůvodnit zahájení řízení podle článku 258 SFEU směřující k určení tohoto nesplnění povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. června 2005, Komise v. Itálie, C-456/03, EU:C:2005:388, bod 27, a ze dne 27. října 2011, Komise v. Polsko, C-311/10, nezveřejněný, EU:C:2011:702, body 30 až 32).
- 52 Pokud jde dále o účel čl. 260 odst. 3 SFEU, je třeba připomenout, že toto ustanovení do značné míry odpovídá návrhu čl. 228 odst. 3 Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který je uveden na straně 15 průvodního přípisu prezidia Evropského konventu ze dne 12. května 2003 (CONV 734/03) a jehož formulace se shoduje se zněním, který navrhla pracovní skupina Soudního dvora ve své závěrečné zprávě z 25. března 2003 (CONV 636/03, strany 10 a 11). Z této závěrečné zprávy vyplývá, že cílem zavedení mechanismu podle čl. 260 odst. 3 SFEU není pouze přimět členské státy, aby co nejrychleji ustaly v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, ale také zjednodušit a urychlit postup ukládání peněžitých sankcí za nesplnění povinností sdělit vnitrostátní opatření provádějící směrnicí přijatou legislativním postupem, přičemž před zavedením tohoto mechanismu mohla být členským státům, které ve stanovených lhůtách nepostupovaly v souladu s předchozím rozsudkem Soudního dvora a nesplnily povinnost provést směrnici, uložena finanční sankce až několik let po vydání posledně uvedeného rozsudku.
- 53 Kdyby přitom Komise mohla požadovat, aby byla členskému státu na základě čl. 260 odst. 3 SFEU uložena peněžitá sankce, pouze za předpokladu, že jí uvedený členský stát nesdělil jakékoli opatření provádějící směrnicí přijatou legislativním postupem, jak to tvrdí Belgické království a ostatní členské státy, tento cíl by byl ohrožen.
- 54 V důsledku takového výkladu by totiž hrozilo, že členský stát Komisi sdělí buď opatření provádějící zanedbatelný počet ustanovení předmětné směrnice, nebo opatření, jejichž cílem zjevně není provedení této směrnice, a členské státy by tak na jeho základě mohly Komisi bránit, aby uplatnila čl. 260 odst. 3 SFEU.
- 55 Přijmout však nelze ani výklad, podle něhož lze mít za to, že povinnost sdělit opatření podle čl. 260 odst. 3 SFEU splnily pouze ty členské státy, které ustanovení směrnice provedly z hlediska Komise správně a tento orgán o tom uvědomily.
- 56 Tento výklad by byl totiž neslučitelný s historií vzniku čl. 260 odst. 3 SFEU. Ze závěrečné zprávy zmíněné v bodě 52 tohoto rozsudku v této souvislosti vyplývá, že členové pracovní skupiny Soudního dvora odlišili případy, kdy nedošlo ke sdělení opatření a k provedení, od případů, kdy byla směrnice provedena nesprávně, a měli za to, že navrhované ustanovení se neuplatní na případy uvedené na druhém místě, jelikož peněžitou sankcí lze v této situaci uložit až na základě žaloby pro nesplnění povinnosti podané podle čl. 260 odst. 2 SFEU.
- 57 Tento výklad by nebyl slučitelný ani s kontextem čl. 260 odst. 3 SFEU, do něhož spadá řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že postup upravený v posledně uvedeném ustanovení umožňuje členským státům zpochybnit stanovisko, které přijala Komise v konkrétním případě v souvislosti s opatřeními umožňujícími zajistit správné provedení dotčené směrnice, ovšem s tím, že těmto členským státům nehrozí, že jim bude uložena peněžitá

sankce, jelikož takovou sankci lze podle čl. 260 odst. 2 SFEU uložit pouze za předpokladu, že dotyčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z prvního rozsudku, jímž bylo konstatováno nesplnění povinnosti.

- 58 Za těchto podmínek je třeba přijmout takový výklad čl. 260 odst. 3 SFEU, na jehož základě lze jednak zaručit pravomoci, které má Komise k tomu, aby zajistila účinné uplatňování unijního práva, a chránit právo na obhajobu a procesní postavení, které mají členské státy na základě článku 258 SFEU ve spojení s čl. 260 odst. 2 SFEU, a jednak umožnit Soudnímu dvoru výkon jeho soudní pravomoci, která spočívá v tom, že v rámci jediného řízení přezkoumá, zda dotyčný členský stát splnil povinnost sdělit opatření, a případně posoudí závažnost zjištěného nesplnění povinnosti a uloží peněžitou sankci, která podle něj nejlépe odpovídá okolnostem daného případu.
- 59 S ohledem na všechny tyto okolnosti je nutno výraz „povinnost sdělit opatření provádějící směrnici“ uvedený v čl. 260 odst. 3 SFEU vykládat v tom smyslu, že odkazuje na povinnost členských států poskytnout o opatřeních provádějících směrnici dostatečně jasné a přesné informace. Pokud má být naplněn požadavek právní jistoty a zajištěno provedení všech ustanovení této směrnice na celém dotčeném území, jsou členské státy ve vztahu ke každému ustanovení zmíněné směrnice povinny uvést jedno či více vnitrostátních ustanovení, která zajišťují jeho provedení. Jakmile je toto sdělení, k němuž lze případně připojit srovnávací tabulku, provedeno, je na Komisi, aby pro účely návrhu, kterým se domáhá, aby byla dotyčnému členskému státu uložena peněžité sankce upravená v tomto ustanovení, prokázala, že některá prováděcí opatření zjevně nebyla přijata vůbec nebo se nevztahují na celé území dotyčného členského státu, přičemž Soudnímu dvoru nepřísluší, aby v rámci soudního řízení zahájeného podle čl. 260 odst. 3 SFEU zkoumal, zda vnitrostátní opatření, která byla Komisi sdělena, zajišťují správné provedení ustanovení předmětné směrnice.

K neplnění povinnosti ke dni posuzování skutkového stavu

- 60 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že uložení penále je v zásadě odůvodněno pouze tehdy, když neplnění povinnosti, které má toto penále sankcionovat, přetrvává až do okamžiku posuzování skutkového stavu Soudním dvorem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 31; ze dne 18. července 2006, Komise v. Itálie, C-119/04, EU:C:2006:489, bod 33, a ze dne 7. září 2016, Komise v. Řecko, C-584/14, EU:C:2016:636, bod 70).
- 61 Tuto judikaturu, která se týká čl. 260 odst. 2 SFEU, je nutno uplatnit obdobně i na čl. 260 odst. 3 SFEU, jelikož penále uložená na základě těchto dvou ustanovení sledují stejný cíl, kterým je přimět členský stát, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebyť takového opatření, mělo tendenci přetrvávat (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 81).
- 62 Je tedy třeba zjistit, zda neplnění povinnosti, které Komise vytýká Belgickému království na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, tedy že tento členský stát nepřijal opatření nezbytná k dosažení souladu se směrnicí 2014/61 a a *fortiori* opatření provádějící tuto směrnici nesdělil Komisi, jak bylo určeno v bodě 27 tohoto rozsudku, přetrvávalo až do okamžiku posuzování skutkového stavu Soudním dvorem.
- 63 Jak plyne z bodů 12 a 13 tohoto rozsudku, Komise v průběhu řízení upravila výši penále, které má být dle jejího návrhu uloženo Belgickému království, aby zohlednila okolnost, že neplnění povinnosti vytýkané tomuto členskému státu nyní spočívá pouze v tom, že v regionu Brusel-hlavní město nebyl proveden článek 2 body 7 až 9 a 11, čl. 4 odst. 5 a článek 8 směrnice 2014/61 a že opatření provádějící tato ustanovení ve zmíněném regionu nebyla sdělena Komisi.

- 64 Co se zaprvé týče článku 2 bodů 7 až 9 a 11 této směrnice, je třeba uvést, že tato ustanovení obsahují definice pojmů „fyzická infrastruktura uvnitř budovy“, „fyzická infrastruktura uvnitř budovy, připravená pro vysokorychlostní připojení“, „významná renovace“ a „přístupový bod“ a že ze srovnávací tabulky přiložené k žalobní odpovědi Belgického království vyplývá, že ve fázi předložení uvedené odpovědi byl za účelem provedení těchto definic v rámci regionu Brusel-hlavní město vypracován pouze „návrh vyhlášky, kterou se mění nařízení o oblastním územním plánování“. Vzhledem k tomu, že následně již tento členský stát neposkytl žádné další informace o přijetí a vstupu navrhované vyhlášky v platnost, je třeba dospět k závěru, že uvedený členský stát dosud nepřijal opatření nezbytná k tomu, aby byl v regionu Brusel-hlavní město proveden článek 2 body 7 až 9 a 11 zmíněné směrnice.
- 65 Pokud jde zadruhé o čl. 4 odst. 5 směrnice 2014/61, který stanoví, že na základě konkrétní písemné žádosti podniku zajišťujícího nebo oprávněného zajišťovat veřejné komunikační sítě členské státy vyžadují, aby provozovatelé sítí vyhověli přiměřeným žádostem o průzkum na místě týkajícím se konkrétních prvků jejich fyzické infrastruktury, je nutno konstatovat, že srovnávací tabulka přiložená k žalobní odpovědi Belgického království neobsahuje žádné informace o prováděcích opatření v rámci regionu Brusel-hlavní město. Vzhledem k tomu, že Belgické království po předložení žalobní odpovědi neposkytlo ve vztahu ke zmíněnému ustanovení žádnou další informaci, je třeba dospět k závěru, že čl. 4 odst. 5 směrnice 2014/61 dosud nebyl v rámci regionu Brusel-hlavní město proveden.
- 66 Pokud jde zatřetí o článek 8 směrnice 2014/61, jenž obsahuje několik fakultativních ustanovení, která proto podle názoru Belgického království není nutno do vnitrostátního práva provést, ze srovnávací tabulky zmíněné v předchozím bodě vyplývá, že ustanovení tohoto článku, u nichž není zpochybňováno, že provedena být musí, dosud v regionu Brusel-hlavní město každopádně nebyla provedena. I když je v této srovnávací tabulce uvedena zmínka o „návrhu vyhlášky, kterou se mění nařízení o oblastním územním plánování“, Belgické království následně neposkytlo žádnou informaci o přijetí a vstupu navrhované vyhlášky v platnost. Je tedy třeba dospět k závěru, že Belgické království v regionu Brusel-hlavní město dosud nepřijalo opatření nezbytná k provedení článku 8 směrnice 2014/61.
- 67 Jak bylo konečně připomenuto v bodě 22 tohoto rozsudku, Belgické království na jednání nezpochybnilo výtky Komise a uznalo, že k zajištění úplného provedení směrnice 2014/61 do belgického práva musí být přijata další opatření a že tato opatření budou sdělena co nejdříve.
- 68 S ohledem na tyto úvahy je třeba dospět k závěru, že Belgické království tím, že ke dni posuzování skutkového stavu Soudním dvorem stále nepřijalo opatření nezbytná k provedení článku 2 bodů 7 až 9 a 11, čl. 4 odst. 5 a článku 8 směrnice 2014/61 do svého vnitrostátního práva, pokud jde o region Brusel-hlavní město, a a *fortiori* taková prováděcí opatření nesdělilo Komisi, zčásti pokračovalo v neplnění svých povinností. Z toho vyplývá, že se v daném případě čl. 260 odst. 3 SFEU uplatní.

K uložení penále v projednávaném případě

– Argumentace účastníků řízení

- 69 Co se týče výše peněžité sankce, Komise má v souladu se stanoviskem, které se odráží v bodě 23 sdělení zmíněného v bodě 28 tohoto rozsudku, za to, že výši penále podle čl. 260 odst. 3 SFEU je nutno vypočítat stejným způsobem jako v rámci řízení upraveného v čl. 260 odst. 2 SFEU.
- 70 V projednávaném případě Komise na jednání navrhla, aby byl použit koeficient závažnosti 1 na stupnici od 1 do 20. Co se týče doby trvání protiprávního jednání, měla za to, že přiměřený bude koeficient 1,8 na stupnici od 1 do 3. Komise v tomto ohledu uvedla, že na rozdíl od toho, co tvrdí Belgické království, již ze samotného znění čl. 13 prvního pododstavce směrnice 2014/61 vyplývá, že členské státy měly povinnost přijmout a zveřejnit právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto

směrnicí do 1. ledna 2016 a uvědomit o nich Komisi. Podle Komise tedy lze mít za to, že členský stát neplní povinnost sdělit prováděcí opatření od tohoto data, a nikoliv od 1. července 2016, kdy se přijaté vnitrostátní předpisy měly začít používat.

- 71 Vzhledem k tomu, že Komise na tyto koeficienty dále uplatnila faktor „n“ vztahující se na Belgické království, tj. 4,96, a jednotnou základní paušální sazbu ve výši 680 eur, navrhuje, aby bylo za každý den prodlení s prováděním směrnice 2014/61 uloženo penále ve výši 6 071,04 eura, a to ode dne vyhlášení rozsudku v této věci.
- 72 Belgické království navrhuje, aby za předpokladu, že bude nutné mu penále uložit, byla jeho výše nižší, než kterou požaduje Komise. Tento členský stát v tomto ohledu zpochybňuje výši koeficientu závažnosti i koeficientu doby trvání protiprávního jednání s odůvodněním, že nejsou přiměřené případně konstatovanému nesplnění povinnosti.
- 73 Co se týče koeficientu závažnosti, Belgické království zejména uvádí, že nebyly konkrétně analyzovány důsledky neprovedení směrnice 2014/61 v plném rozsahu a možné úspory v případě úplného provedení. V belgickém právním řádu již v tomto směru existuje řada normativních ustanovení, která umožňují, nebo dokonce stanovují koordinaci stavebních prací, sdílení a přístup k informacím o existující fyzické infrastruktuře, plánovaných stavebních pracích a řízeních o udělení nezbytných povolení, takže cíle uvedené směrnice již byly v rámci belgického právního řádu do značné míry naplněny. Nesplnění povinnosti provést směrnici má tedy na obecné zájmy či zájmy jednotlivců toliko omezené účinky, což jsou kritéria, která Komise i Soudní dvůr zohledňují při posuzování závažnosti protiprávního jednání. V každém případě je třeba vzít do úvahy pokrok při provádění směrnice 2014/61 do belgického práva, k němuž došlo od podání projednávané žaloby.
- 74 Pokud jde o koeficient doby trvání protiprávního jednání, Belgické království uvádí, že ačkoliv je pravda, že podle článku 13 směrnice 2014/61 měly členské státy povinnost přijmout a zveřejnit předpisy provádějící tuto směrnici do 1. ledna 2016, z tohoto článku rovněž plyne, že tyto členské státy měly tyto předpisy používat až od 1. července 2016. Při posuzování doby trvání protiprávního jednání je tedy třeba vycházet z tohoto data a snížit předmětný koeficient doby trvání protiprávního jednání na 1,3.
- 75 Co se týče způsobu úhrady penále, Belgické království navrhuje, aby se provádění směrnice 2014/61 a dodržování povinností plynoucích z rozsudku Soudního dvora po jeho vyhlášení ověřovalo v půlročních intervalech, a aby tudíž i úhrada penále probíhala na pololetní, a nikoliv denní bázi. Na základě takového řešení by bylo možné zohlednit a podpořit postup provádění této směrnice a případně i zmírnit dopad penále na veřejné finance.
- 76 S ohledem na komplexní povahu provádění směrnice 2014/61 do belgického práva, které se dotýká několika orgánů, jež mají v dané oblasti pravomoc, Belgické království navrhuje, aby mu Soudní dvůr poskytl ke splnění povinností vyplývajících z uvedené směrnice lhůtu šesti měsíců ode dne vydání rozsudku v této věci.
- 77 Členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu Belgického království, v podstatě namítají, že je na Komisi, aby jednoznačně doložila míru závažnosti protiprávního jednání tak, aby byla zajištěna přiměřenost předmětné sankce. Stupeň závažnosti, který Komise konstatovala v projednávaném případě, je jednoznačně příliš vysoký. Je tedy zejména třeba výši penále postupně v průběhu plnění povinností vyplývajících z rozsudku v této věci snižovat. Ze znění čl. 260 odst. 3 SFEU, jakož i ze systematického výkladu čl. 260 odst. 2 a 3 SFEU kromě toho vyplývá, že unijní normotvůrce měl v úmyslu stanovit přiměřeně dlouhou dobu mezi vyhlášením rozsudku, kterým se ukládá peněžité sankce, a dnem, kdy nabude účinku s ní související platební povinnost.

– Závěry Soudního dvora

- 78 Nejprve je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných zejména k předejití tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala (obdobně k čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Itálie, C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 86 a citovaná judikatura).
- 79 Jak bylo připomenuto v bodech 60 a 61 tohoto rozsudku, uložení penále je v zásadě odůvodněno pouze tehdy, když neplnění povinnosti přetrvává až do okamžiku posuzování skutkového stavu Soudním dvorem.
- 80 Jak bylo v projednávaném případě konstatováno v bodě 68 tohoto rozsudku, opatření nezbytná k provedení směrnice 2014/61 do belgického práva ke dni posuzování skutkového stavu nebyla v plném rozsahu přijata ani sdělena Komisi.
- 81 Za těchto podmínek má Soudní dvůr za to, že uložení povinnosti Belgickému království zaplatit penále, jež v projednávaném případě Komise navrhuje jako jediné opatření, je vhodným finančním prostředkem, který má zajistit, aby tento členský stát dodržoval povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedené směrnice a Smluv.
- 82 Naproti tomu je třeba konstatovat, že vzhledem k tomu, že – jak to uznala Komise – opatření sdělená Belgickým královstvím svědčí o vývoji, který od podání žaloby směřuje k úplnému provedení směrnice 2014/61 do belgického práva, není vyloučeno, že ke dni vyhlášení rozsudku v posuzované věci bude uvedená směrnice provedena v plném rozsahu. Penále tak bude uloženo pouze za předpokladu, že neplnění povinnosti bude přetrvávat i ke dni vyhlášení tohoto rozsudku.
- 83 Je třeba připomenout, že Soudní dvůr musí při výkonu své posuzovací pravomoci v dané oblasti stanovit penále v takové výši, která odpovídá okolnostem a je přiměřená zjištěnému nesplnění povinnosti a platební schopnosti dotyčného členského státu (obdobně viz rozsudky ze dne 4. července 2000, Komise v. Řecko, C-387/97, EU:C:2000:356, bod 90, a ze dne 14. listopadu 2018, Komise v. Řecko, C-93/17, EU:C:2018:903, bod 118), a v souladu s čl. 260 odst. 3 druhým pododstavcem SFEU nepřekračuje částku navrženou Komisí.
- 84 V rámci posouzení prováděného Soudním dvorem při stanovení výše penále jsou kritérii, která musí být zohledněna pro zajištění jeho donucující povahy za účelem jednotného a účinného uplatňování unijního práva, v zásadě doba trvání protiprávního jednání, stupeň jeho závažnosti a platební schopnost dotyčného členského státu. Při uplatňování těchto kritérií musí Soudní dvůr přihlídnout zejména k dopadům, které má nesplnění povinnosti na dotčené veřejné a soukromé zájmy, jakož i k naléhavosti, se kterou musí dotyčný členský stát dostát svým povinnostem (obdobně k čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Komise v. Řecko, C-93/17, EU:C:2018:903, bod 120 a citovaná judikatura).
- 85 Co se týče závažnosti protiprávního jednání, je třeba konstatovat, že povinnost přijmout vnitrostátní opatření, která zajistí úplné provedení směrnice, a povinnost sdělit tato opatření Komisi jsou základními povinnostmi členských států, které mají zaručit plnou účinnost unijního práva, a je tudíž nutno mít za to, že neplnění těchto povinností je nepochybně závažné.
- 86 I když je pravda, že Belgické království od uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku s prováděním směrnice 2014/61 a sdělováním vnitrostátních opatření provádějících tuto směrnici Komisi pokročilo, nic to nemění na tom, že některá ustanovení této směrnice stále nebyla ke dni posuzování skutkového stavu Soudním dvorem do vnitrostátního práva provedena, a to ve vztahu k jedné části území Belgického království.

- 87 Pokud jde o dobu trvání protiprávního jednání, je nutno ji posuzovat s ohledem na okamžik, ke kterému Soudní dvůr posuzuje skutkové okolnosti, a nikoliv s ohledem na okamžik, kdy mu Komise věc předloží (obdobně k čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Komise v. Řecko, C-93/17, EU:C:2018:903, bod 130 a citovaná judikatura).
- 88 Jak v projednávaném případě vyplývá z bodu 68 tohoto rozsudku, ke dni posuzování skutkového stavu Soudním dvorem ještě vytýkané neplnění povinnosti neustalo. Je tedy třeba konstatovat, že toto neplnění povinnosti přetrvává od uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, kterou Komise prodloužila do 28. února 2017. Téměř dvouapůlletá doba trvání protiprávního jednání je přitom s ohledem na skutečnost, že členské státy měly podle článku 13 směrnice 2014/61 povinnost ustanovení této směrnice provést do 1. ledna 2016, značně dlouhá.
- 89 S ohledem na výše uvedené a na posuzovací pravomoc, kterou má Soudní dvůr na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, jenž stanoví, že tento orgán nemůže, pokud jde o penále, které ukládá, překročit výši navrženou Komisí, má Soudní dvůr za to, že k zajištění toho, aby Belgické království dodržovalo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 směrnice 2014/61, je přiměřené uložit penále ve výši 5 000 eur za den.
- 90 Pokud jde o argumentaci Belgického království týkající se postupného snižování výše penále, nelze s ní souhlasit. Je totiž třeba konstatovat, že cílem navrhovaného penále je ukončit neplnění povinnosti spočívající v tom, že Belgické království pouze částečně provedlo směrnici 2014/61 a nesdělilo všechna opatření nezbytná k provedení této směrnice do belgického práva. Rozhodnutí o postupném snižování výše tohoto penále v závislosti na postupném přijímání a sdělování prováděcích opatření by přitom mohlo ohrozit jeho účinnost.
- 91 Pokud jde o způsob úhrady penále, je na Soudním dvoru, aby na základě čl. 260 odst. 3 SFEU stanovil datum, od kterého platební povinnost nabude účinku.
- 92 V projednávaném případě Soudní dvůr v rámci výkonu své posuzovací pravomoci považuje za vhodné stanovit, že se penále začne hradit ode dne vyhlášení tohoto rozsudku, ledaže nastane situace popsána v bodě 82 tohoto rozsudku. Vzhledem k tomu, že Komise může konstatovat ukončení neplnění povinnosti, aniž by musela provést komplexní skutkové posouzení, není kromě toho namístě určit, že se penále bude hradit pololetně.
- 93 S ohledem na výše uvedené je tedy třeba Belgickému království uložit, aby Komisi ode dne vyhlášení tohoto rozsudku do dne, kdy tento členský stát ukončí zjištěné neplnění povinnosti, hradilo denní penále ve výši 5 000 eur.

K nákladům řízení

- 94 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Belgické království nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit mu náhradu nákladů řízení.
- 95 Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu, podle něhož členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Spolková republika Německo, Estonská republika, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Italská republika, Litevská republika, Maďarsko, Rakouská republika a Rumunsko ponесou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Belgické království tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 30. září 2016, jak ji Evropská komise následně prodloužila, nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací, a že *a fortiori* taková prováděcí opatření nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 této směrnice.**
- 2) **Belgické království tím, že ke dni posuzování skutkového stavu Soudním dvorem stále nepřijalo opatření nezbytná k provedení článku 2 bodů 7 až 9 a 11, čl. 4 odst. 5 a článku 8 směrnice 2014/61 do svého vnitrostátního práva, pokud jde o region Brusel-hlavní město, a *a fortiori* taková prováděcí opatření nesdělilo Evropské komisi, zčásti pokračovalo v neplnění svých povinností.**
- 3) **Bude-li neplnění povinností konstatované v bodě 2 přetrvávat ještě ke dni vyhlášení tohoto rozsudku, Belgickému království se ukládá, aby Evropské komisi od tohoto dne do dne ukončení uvedeného neplnění povinností hradilo penále ve výši 5 000 eur za den.**
- 4) **Belgickému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 5) **Spolková republika Německo, Estonská republika, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Italská republika, Litevská republika, Maďarsko, Rakouská republika a Rumunsko ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.