



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 11. april 2019¹

Sag C-543/17

**Europa-Kommissionen
mod**

Kongeriget Belgien

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – direktiv 2014/61/EU – omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation – artikel 260, stk. 3, TEUF – forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv – økonomiske sanktioner – påstand om betaling af en daglig tvangsbøde«

I. Indledning

1. I denne sag ønsker Europa-Kommissionen fastslået, »at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostningerne ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation [²], idet det ikke senest den 1. januar 2016 havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, eller under alle omstændigheder idet det har undladt at [give] Kommissionen [meddelelse] om disse bestemmelser«³.

2. Kommissionen ønsker endvidere fastslået, at »Kongeriget Belgien [i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF tilpligtes] at betale en tvangsbøde på 54 639,36 EUR pr. dag at regne fra afsigelsen af dommen i denne sag som følge af tilsidesættelsen af forpligtelsen til at [meddele] gennemførelsesbestemmelserne til direktiv 2014/61[...]«⁴.

3. Det foreliggende traktatbrudssøgsmål indeholder således to dele, hvoraf den første vedrører spørgsmålet om et klassisk traktatbrud i form af (delvis) manglende gennemførelse af et direktiv, og den anden spørgsmålet om en økonomisk sanktion⁵ i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF. Den første del af sagen giver ikke anledning til juridiske vanskeligheder og er i øvrigt ikke omtvistet mellem sagens parter⁶. Den juridiske problemstilling, der er rejst inden for rammerne af den anden del, er til gengæld omtvistet mellem Kommissionen, på den ene side, og Kongeriget Belgien og de intervenerende medlemsstater, på den anden side⁷.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EFT 2014, L 155, s. 1.

3 – Jf. punkt 85 i Kommissionens stævning af 15.9.2017.

4 – Jf. punkt 85 i Kommissionens stævning.

5 – Udtrykket »økonomisk sanktion« er det overordnede begreb for udtrykkene »fast beløb« og »tvangsbøde«.

6 – De andre intervenerende medlemsstater har i denne forbindelse ikke anfægtet Kommissionens stævning.

7 – Problemstillingen er også omdiskuteret i retslitteraturen, som jeg vil redegøre for nedenfor.

4. Artikel 260, stk. 3, TEUF blev indført ved Lissabontraktaten. Den foreskriver en mekanisme, der giver Domstolen mulighed for at pålægge en medlemsstat en økonomisk sanktion allerede ved den første dom for traktatbrud som følge af manglende iagttagelse af pligten til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, som er vedtaget efter en lovgivningsprocedure.

5. Domstolen har hidtil endnu ikke taget stilling til fortolkningen af artikel 260, stk. 3, TEUF. Domstolen er ganske vist allerede blevet forelagt adskillige sager, i hvilken forbindelse Kommissionen har nedlagt påstand om anvendelse af artikel 260, stk. 3, TEUF. I disse sager er der imidlertid indtil videre fundet en løsning før domsafsigelsen mellem den berørte medlemsstat og Kommissionen, hvilket har ført til, at Kommissionen i hver enkelt sag har frafaldet søgsmålet og i visse tilfælde i sidste øjeblik⁸.

6. Den foreliggende sag giver derfor Domstolen lejlighed til at fortolke denne bestemmelse⁹.

7. Fortolkningen af artikel 260, stk. 3, TEUF rejser en række grundlæggende spørgsmål, der vedrører Unionens retsorden. Det hovedformål – for ikke at sige det vigtigste hensyn – som jeg forfølger i denne sag, er at gøre Domstolen opmærksom på, at enhver fortolkning af denne bestemmelse bør gå videre end den åbenbare konstatering af, at en hurtig, fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktiver er afgørende for at sikre en ensartet anvendelse af EU-retten.

II. Retsforskrifter

8. Artikel 13 i direktiv 2014/61 med overskriften »Gennemførelse«¹⁰ bestemmer:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv senest den 1. januar 2016. De underretter Kommissionen herom.

Medlemsstaterne anvender disse love og administrative bestemmelser fra den 1. juli 2016.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.«

III. Tvistens baggrund

A. Den administrative procedure

9. I henhold til artikel 13 i direktiv 2014/61 skulle medlemsstaterne vedtage og offentliggøre de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv senest den 1. januar 2016 og underrette Kommissionen herom.

8 – To generaladvokater har imidlertid allerede taget stilling til fortolkningen af artikel 260, stk. 3, TEUF. Jf. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441) og generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (artikel 260, stk. 3, TEUF – Kredit til fast ejendom til beboelse) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 71). Kommissionen frafaldt den første sag, idet den anden sag fortsat verserer for Domstolen.

9 – Jeg vil i denne forbindelse nævne, at selv om generaladvokat Wathelet med føje konstaterede, at medlemsstaterne ikke udviste interesse for fortolkningen af artikel 260, stk. 3, TEUF (jf. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen, C-320/13, EU:C:2014:2441, fodnote 3), er det ikke muligt at foretage en sådan konstatering i den foreliggende sag, idet ti medlemsstater er interveneret til støtte for Kongeriget Belgien.

10 – Når der henses til den omstændighed, at der ikke hersker uenighed mellem parterne med hensyn til gennemførelsen af indholdet af direktiv 2014/61, er det ikke nødvendigt at gengive de materielle bestemmelser.

10. Da Kommissionen ikke pr. denne dato havde modtaget meddelelse om nationale foranstaltninger til gennemførelse af det nævnte direktiv, tilstillede den Kongeriget Belgien en åbningsskrivelse den 23. marts 2016.

11. Eftersom det fremgik af Kongeriget Belgiens svar af 11. juli 2016, at gennemførelsesforanstaltningerne var under udarbejdelse, fremsendte Kommissionen den 30. september 2016 en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen.

12. Efter at Kongeriget Belgien var blevet indrømmet en forlængelse af svarfristen, svarede det på den begrundede udtalelse ved skrivelser af 21. februar og 28. marts 2017, hvori det meddelte, at gennemførelsen af direktiv 2014/61 var iværksat. Disse skrivelser var vedlagt udkast til gennemførelsesforanstaltninger og den konsoliderede version af kendelsen af 3. juli 2008 om vejbyggepladser i Hovedstadsregionen Bruxelles (Belgien).

13. Eftersom Kommissionen var af den opfattelse, at den stod over for en situation, hvor der ikke var sket fuldstændig gennemførelse af direktiv 2014/61, og hvor der heller ikke var givet meddelelse om, hvilke nationale foranstaltninger der var blevet vedtaget til fuldstændig gennemførelse af dette direktiv, og eftersom Kongeriget Belgien derfor havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til det nævnte direktivs artikel 13, besluttede Kommissionen den 13. juli 2017 at anlægge denne sag.

B. Retsforhandlingerne for Domstolen

14. Ved stævning indleveret den 15. september 2017 kritiserede Kommissionen Kongeriget Belgien dels for ikke at have vedtaget alle de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2014/61, dels for under alle omstændigheder ikke at have givet den meddelelse herom.

15. Kongeriget Belgien redegjorde i sit svarskrift for, hvor langt det var nået med gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2014/61, idet det anførte, at de fleste bestemmelser var blevet gennemført i belgisk ret i overensstemmelse med fordelingen af kompetencer mellem forbundsstaten, regionerne og fællesskaberne, og at de nødvendige foranstaltninger var blevet truffet eller var under udarbejdelse for så vidt angik de bestemmelser, der endnu ikke var gennemført.

16. Kommissionen præciserede i replikken, at det til trods for de betydelige fremskridt, der var registreret med hensyn til Kongeriget Belgiens gennemførelse af direktiv 2014/61 efter sagens anlæggelse, fortsat var nødvendigt at vedtage supplerende foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af dette direktiv. De belgiske myndigheder var i øvrigt enige i, at en sådan gennemførelse var nødvendig. Kommissionen opretholdt derfor søgsmålet, idet den nedsatte den daglige tvangsbøde, som Kongeriget Belgien ifølge dens påstand skal pålægges at betale.

17. Den 5. februar 2018 fik Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Litauen, Ungarn og Republikken Østrig tilladelse til at intervenere til støtte for Kongeriget Belgiens påstande. Den 21. november 2018 fik Rumænien tilladelse til at intervenere til støtte for Kongeriget Belgiens påstande.

18. Den belgiske regering og Kommissionen afgav i lighed med den tyske, den estiske, den spanske, den franske, den italienske, den ungarske, den østrigske og den rumænske regering mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 22. januar 2019.

IV. Bedømmelse

19. Jeg vil først behandle spørgsmålet om den overtrædelse, som Kongeriget Belgien foreholdes i henhold til artikel 258 TEUF (afsnit A), og derefter det mere vanskelige spørgsmål om økonomiske sanktioner i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF (afsnit B).

A. Om overtrædelser i henhold til artikel 258 TEUF

20. Kommissionen har foreholdt Kongeriget Belgien, at det ikke har gennemført bestemmelserne i direktiv 2014/61 i national ret senest den 1. januar 2016, idet denne dato er fastsat i dette direktivs artikel 13, stk. 1, for vedtagelsen og offentliggørelsen af de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme det nævnte direktiv, og at det ikke har givet meddelelse om gennemførelsesbestemmelserne.

21. Kongeriget Belgien har ikke bestridt dette klagepunkt.

22. Der er derfor tale om en »ikke-bestridt overtrædelse«, idet Kongeriget Belgien ikke har gennemført direktiv 2014/61 inden for den fastsatte frist og heller ikke, således som det kræves i dette direktivs artikel 13, stk. 1, underrettet Kommissionen om gennemførelsesforanstaltningerne.

23. Med henblik på at fastslå en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til et direktiv skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en sådan tilsidesættelse, ifølge Domstolens faste praksis vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse¹¹.

24. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 i direktiv 2014/61, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv eller under alle omstændigheder ikke har givet Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser.

B. Om den økonomiske sanktion i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

25. Det centrale spørgsmål i den foreliggende sag vedrører utvivlsomt fortolkningen af artikel 260, stk. 3, TEUF, dvs. den måde, hvorpå denne bestemmelse skal finde anvendelse i den foreliggende sag.

1. Om direktivet

26. Artikel 288, stk. 3, TEUF bestemmer, at »[e]t direktiv [...] med hensyn til det tilsigtede mål [er] bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«. Denne retsakt, der er særegen for Unionens retsorden, har til formål at harmonisere de nationale bestemmelser.

11 – Jf. bl.a. dom af 21.3.2019, Kommissionen mod Italien (C-498/17, EU:C:2019:243, præmis 29 og 30), af 18.10.2018, Kommissionen mod Rumænien (C-301/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:846, præmis 42 og 43), og af 23.11.2016, Kommissionen mod Frankrig (C-314/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:887, præmis 28 og 29). Denne konstatering fremgår også af retslitteraturen, jf. bl.a. H.G. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, 6. udg., Kluwer Law International, Haag, London, New York, 2001, § 1256, M. Pechstein i M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, punkt 42, og R. Streinz i R. Streinz (red.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3. udg., C.H. Beck, München, 2018, Artikel 258 AEUV, punkt 34. Det skal imidlertid nævnes, at Domstolen i *domskonklusionen* til disse domme, har en tendens til at henvise meget kortfattet til begrebet »inden for den fastsatte frist« uden at præcisere, om der er tale om den frist, som EU-lovgiver har fastsat i direktivet, eller den frist, som Kommissionen har fastsat i den begrundede udtalelse.

27. Direktivet er et udmærket eksempel, der illustrerer den måde, hvorpå de nationale retsordener er forbundet med Unionens retsorden. En korrekt gennemførelse er derfor af afgørende betydning for såvel direktivets effektive virkning som dets ensartede anvendelse i hele Unionen.

28. Den lovgivningsprocedure i to etaper, der gælder for direktiver, indebærer en betydelig kontrolindsats. Eftersom medlemsstaterne skal gennemføre direktiverne, er disse direktiver ikke blot kilde til forskelligheder, men også kilde til fejl¹². De hidtil opnåede erfaringer har således vist, at den anden etape ikke udgør en selvfølgelighed, og at Kommissionens systematiske kontrol ofte er en bedre måde at sikre medlemsstaternes gennemførelse på. Kommissionen foretager derfor en løbende opfølgning og statistisk analyse af gennemførelsespraksisser.

29. Hvad angår gennemførelsen af direktiver i national ret sondres der traditionelt mellem tre hovedtyper af overtrædelser. Den første vedrører manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger (en medlemsstat har inden for den fastsatte frist ikke givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsesforanstaltningerne til et direktiv), den anden vedrører manglende overensstemmelse (de af en medlemsstat truffne gennemførelsesforanstaltninger er ikke i overensstemmelse med de krav, der følger af et EU-direktiv), og endelig vedrører den tredje fejlagtig eller ukorrekt anvendelse (selv om direktivet formelt er gennemført, anvender de nationale myndigheder det forkert eller slet ikke).

30. Det skal nævnes, at Kommissionen selv anvender denne sontring¹³.

31. For at Kommissionen behørigt kan varetage sin opgave som traktaternes vogter og kontrollere, om en medlemsstat korrekt har gennemført bestemmelserne i et direktiv i national ret, skal medlemsstaterne derfor underrette den om de gennemførelsesforanstaltninger, som de træffer¹⁴.

32. Det forekommer ofte, at medlemsstaterne ikke opfylder kravene til gennemførelse af direktiver, og den fejlagtige gennemførelse af direktiver er et af de oftest forekommende og mest alvorlige tilfælde af fejlagtig anvendelse af EU-retten i medlemsstaterne¹⁵.

33. Direktiver indeholder nu en forpligtelse til i den nationale gennemførelsesretsakt at henvise til direktivet. Det er som følge af denne uafhængige forpligtelse til at henvise til direktivet nødvendigt at vedtage gennemførelsesforanstaltninger, selv om den nationale lovgivning allerede materielt opfylder direktivets krav. For at gøre det muligt at sikre opfølgning på gennemførelsen, foreskriver direktiver ofte, og dette allerede før Lissabontraktatens ikrafttrædelse, en pligt for medlemsstaterne til at give meddelelse om de truffne gennemførelsesforanstaltninger¹⁶. For at lette kontrollen med gennemførelsen stiller Kommissionen ofte krav om, at medlemsstaterne skal tilvejebringe en sammenligningstabel, der indeholder oplysninger om, hvorledes hver enkelt bestemmelse i et bestemt direktiv er blevet gennemført i national ret¹⁷.

12 – Jf. U. Haltern, *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, 3. udg., Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, punkt 872.

13 – Jf. bl.a. Kommissionens beretning: Tilsyn med anvendelsen af EU-retten. Årsberetning for 2016, 6.7.2017 (COM(2017) 370 final), punkt III, s. 18.

14 – Dette er efter min opfattelse grunden til, at der i artikel 260, stk. 3, TEUF er lagt særlig vægt på den manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne. Jeg vil vende tilbage til dette punkt nedenfor i forbindelse med min analyse vedrørende artikel 260, stk. 3, TEUF.

15 – Jf. ligeledes M. Ruffert i Chr. Calliess, M. Ruffert, (red.), *EUV/AEUV*, 5. udg., C.H. Beck, München, 2016, Artikel 288 AEUV, punkt 46.

16 – Medlemsstaternes pligt til efter anmodning at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger har altid kunnet udledes af artikel 4, stk. 3, TEU.

17 – Jf. bl.a. bilag til Kommissionens henstilling af 12.7.2004 om gennemførelsen i national ret af direktiver af betydning for det indre marked (EUT 2005, L 98, s. 47), punkt 3.3, og bilag til Kommissionens henstilling af 29.6.2009 om foranstaltninger til fremme af det indre marked (EUT 2009, L 176, s. 17), punkt 3, litra f). En sådan tabel vedlægges i øvrigt alle udkast til nationale gennemførelsesforanstaltninger, når disse sendes til en medlemsstats parlament eller regering, for at lette forhandlingerne i disse organer, og tabellen vedlægges også meddelelsen af disse foranstaltninger til Kommissionen.

34. Den procedure, der er fastsat i artikel 260, stk. 3, TEUF, blev ved Lissabontraktaten tilføjet til rækken af de instrumenter, som Kommissionen kan anvende i forbindelse med denne kontrol.

2. Om formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF

35. For at få en god forståelse af logikken bag artikel 260, stk. 3, TEUF er det efter min opfattelse nyttigt at træde et skridt tilbage og at betragte den historiske sammenhæng, som denne bestemmelse indgår i, og dens opbygning.

36. Jeg vil i denne forbindelse helt kortfattet redegøre for det omtvistede formål med denne bestemmelse.

37. Der er i denne forbindelse fremsat to opfattelser. For det første den opfattelse, hvorefter den mekanisme, der er indført ved denne bestemmelse, har til formål direkte at sanktionere den manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger. Det er denne opfattelse, som bl.a. Kommissionen¹⁸, en del af retslitteraturen¹⁹ og indirekte generaladvokat Wathelet²⁰ og generaladvokat Tanchev²¹ har argumenteret for. I henhold til denne tilgang kan den manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger inden for den frist, der er fastsat i et direktiv, i sig selv føre til pålæggelse af økonomiske sanktioner. Betalingspligten får virkning enten øjeblikkeligt, dvs. fra tidspunktet for domsafsigelsen, eller fra en senere dato, som Domstolen fastsætter i sin dom.

38. For det andet findes den modsatrettede opfattelse, hvorefter den mekanisme, der er fastsat i artikel 260, stk. 3, TEUF, har til formål at sanktionere den manglende opfyldelse af en af Domstolen afsagt dom, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har tilsidesat sin pligt til at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger²². Ifølge denne tilgang får en økonomisk sanktion, som Domstolen har pålagt i den dom, hvori overtrædelsen fastslås²³, først virkning på et senere tidspunkt, idet selve begrundelsen for den økonomiske sanktion netop er den manglende opfyldelse af denne dom. Ifølge denne tilgang er formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF nemlig, at en medlemsstat kan pålægges sanktioner øjeblikkeligt, dvs. på datoen for afsigelsen af den dom, hvori overtrædelsen fastslås, såfremt det er tale om en klar overtrædelse, hvilket indebærer, at det ikke er vanskeligt at fastslå, at der foreligger en overtrædelse. Det er kun i en sådan situation, at det er begrundet at fremskynde den procedure, der er fastsat i artikel 260, stk. 2, TEUF, og ikke anlægge endnu en sag ved Domstolen.

39. Jeg erkender, at den første tilgang ved første øjekast kan synes mere overbevisende end den anden. Der er under alle omstændigheder tale om en tilgang, der er intuitiv for enhver, som har erfaring med – for ikke at sige har oplevet frustrationer over – medlemsstaternes resultater med hensyn til gennemførelse af direktiver. Jeg er imidlertid af de grunde, som jeg vil redegøre for nedenfor, overbevist om, at den anden tilgang er den rigtige.

18 – Jf. Kommissionens meddelelse om gennemførelse af artikel 260, stk. 3, TEUF (EUT 2011, C 12, s. 1), punkt 6 og 7.

19 – Jf. P. Wennerås, »Making effective use of Article 260 TFEU« i J. András og D. Kochenov, *The enforcement of EU law and values*, OUP, Oxford, 2017, s. 79-98, navnlig s. 79, I. Kilbey, »The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)«, *European Law Review*, 2010, s. 370-386, navnlig s. 383 og 384, M. Pechstein i M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 260 AEUV, punkt 18, og N. Wunderlich i H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. udg., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, punkt 31.

20 – Jf. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 114 ff.).

21 – Jf. generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (artikel 260, stk. 3, TEUF – Kredit til fast ejendom til beboelse) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 67 ff.).

22 – Jf. for en fuldstændig redegørelse, N. Wahl og L. Prete, »Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU«, *European Law Reporter*, 2014, s. 170-189, navnlig s. 175-177. Jf. ligeledes Th. Van Rijn, »Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne«, *Cahiers de droit européen*, 2016, s. 557-589, navnlig s. 588, og M. Klamert, »Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten«, *Europarecht*, 2018, s. 159-174, navnlig s. 162.

23 – Den overtrædelse, der bl.a. vedrører den manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger.

a) Ordlyd

40. Ordlyden af artikel 260, stk. 3, TEUF giver de første elementer.

41. Jeg erindrer om, at det af dette stykkes andet afsnit fremgår, at »[h]vis Domstolen fastslår en overtrædelse, kan den pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb. Betalingspligten får virkning på den dato, Domstolen fastsætter i sin dom«. En sådan ordlyd indebærer helt logisk efter min opfattelse, at betalingspligten nødvendigvis indtræder på en senere dato end datoen for domsafsigelsen. Det kan til gengæld ikke udelukkes, at ordlyden af artikel 260, stk. 3, TEUF kan fortolkes således, at betalingspligten kan indtræde i forbindelse med domsafsigelsen. Selv om denne anden fortolkning efter min opfattelse er mere usandsynlig end den første, må det konstateres, at ordlyden af artikel 260, stk. 3, TEUF ikke er utvetydig, og at det ikke er muligt med sikkerhed at besvare det foreliggende spørgsmål ud fra denne bestemmelses ordlyd.

b) Opbygning

42. Hvad angår opbygningen er det ikke et tilfælde, at den omhandlede bestemmelse er placeret i den artikel, der vedrører opfyldelse og ikke-opfyldelse af Domstolens domme, dvs. artikel 260 TEUF, og ikke i den almindelige traktatbrudsprocedure, dvs. artikel 258 TEUF.

43. Traktatbrudsproceduren udgør et klassisk »centraliseret« retsmiddel, der har til formål at sikre, at medlemsstaterne gennemfører EU-retten²⁴. Artikel 258 TEUF giver i denne forbindelse Kommissionen mulighed for efter forgæves at have gennemført en administrativ procedure²⁵ at indbringe en sag for Den Europæiske Unions Domstol, mens artikel 259 TEUF – der sjældent finder anvendelse – foreskriver en tilsvarende procedure²⁶ i forhold til enhver (anden) medlemsstat²⁷.

44. Artikel 260 TEUF fastsætter virkningerne og opfyldelsen af de domme, der er afsagt på grundlag af artikel 258 TEUF og 259 TEUF²⁸.

45. Artikel 260, stk. 1, TEUF bestemmer i denne forbindelse, at såfremt Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt sine forpligtelser, skal denne stat gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

46. Bestemmelserne i artikel 258 TEUF og 259 TEUF samt artikel 260, stk. 1, TEUF er i øvrigt identiske med bestemmelserne i Romtraktaten af 1957²⁹.

24 – Når de nationale retter fortolker EU-retten, foretager de til gengæld løbende en »decentraliseret« gennemførelse gennem samspillet mellem de principper, der følger af Domstolens praksis, nemlig den direkte virkning af direktivbestemmelser, overensstemmende fortolkning af direktiver og erstatningssøgsmål mod staten.

25 – Det følger af ordlyden af artikel 258 TEUF, at denne administrative procedure i det mindste består i, at Kommissionen fremsender to dokumenter, nemlig en åbningsskrivelse (»efter at have givet den pågældende stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger«) og en begrundet udtalelse.

26 – Det er klart, at formålet med artikel 259 TEUF adskiller sig fra formålet med artikel 258 TEUF, idet en anden medlemsstat ikke optræder som traktaternes vogter, som det er tilfældet for Kommissionen.

27 – Den administrative procedure adskiller sig imidlertid en anelse fra proceduren i artikel 259 TEUF. Hvad angår forskellene mellem disse to procedurer, jf. N. Wunderlich i H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. udg., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, punkt 8-12.

28 – Jf. U. Ehrlicke i R. Streinz (red.), *EUV/AEUV*, 3. udg., C.H. Beck, München, 2017, Artikel 260 AEUV, punkt 1.

29 – Bortset fra, at udtrykket »denne traktat« er ændret til »traktaterne«, og at udtrykket »Den Europæiske Unions« er blevet indsat for udtrykket »Domstol«.

47. Artikel 260, stk. 2, TEUF, der blev indført ved Maastrichttraktaten, vedrører proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner i de tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat ikke har truffet foranstaltninger til opfyldelse af en dom, der fastslår et traktatbrud³⁰. Denne procedure, der vedrører de såkaldte »gentagne traktatbrud«, udgør derfor en anden fase, idet den først indledes, når der er afsagt en første dom, der fastslår et traktatbrud.

48. Artikel 260, stk. 3, TEUF, der blev indført ved Lissabontraktaten, og som hidtil ikke har været genstand for en dom fra Domstolen³¹, bestemmer, at når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at den pågældende stat betaler. Hvis Domstolen fastslår en overtrædelse, kan den pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb. Betalingspligten får virkning på den dato, Domstolen fastsætter i sin dom.

49. Det ville være i strid med enhver form for logisk systematik at indføre en bestemmelse i artikel 260 TEUF, der regulerer ikke blot opfyldelsen af en dom, men den forpligtelse, der kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF. Artikel 260, stk. 3, TEUF kan derfor kun vedrøre den manglende opfyldelse af en af Domstolen afsagt dom.

c) Forarbejder

50. Tilblivelseshistorien bag artikel 260, stk. 3, TEUF bekræfter den tilgang, som jeg foreslår³². Den diskussionskreds, der blev nedsat i forbindelse med Det Europæiske Konvent³³, stod nemlig for formuleringen af denne bestemmelse, således som den fremgår af artikel 260, stk. 3, TEUF. Dette konvents endelige rapport indeholdt et forslag³⁴ om at »give Kommissionen mulighed for at indbringe sagen for Domstolen *med henblik på både* (i samme procedure) en klage over manglende overholdelse i henhold til [artikel 258 TEUF] og en anmodning om, at der pålægges sanktioner. Hvis Domstolen efter anmodning fra Kommissionen pålægger en sanktion samtidig med, at den afsiger dom, vil en sådan sanktion skulle finde anvendelse efter en vis frist, der løber fra afsigelsen af dommen³⁵, hvis den sagsøgte stat ikke efterkommer dommen [...]. En sådan ordning vil gøre det muligt at lette og fremskynde proceduren for sanktioner, der vedrører tilfælde af »manglende meddelelse« om en national gennemførelsesbestemmelse³⁶«. Disse forslag blev næsten ordret gentaget af præsidiets for

30 – Det fremgår af artikel 260, stk. 2, TEUF, at hvis Kommissionen finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af Domstolens dom, kan den indbringe sagen for Domstolen efter at have givet denne stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger. Den skal i denne forbindelse angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at den pågældende medlemsstat betaler. Hvis Domstolen fastslår, at den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet dens dom, kan den pålægge den betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde.

31 – Jf. punkt 5 i dette forslag til afgørelse.

32 – Jf. ligeledes generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (artikel 260, stk. 3, TEUF – Kredit til fast ejendom til beboelse) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 59), hvori generaladvokat Tanchev af andre grunde nåede til en anden konklusion end den, som jeg foreslår i det foreliggende tilfælde.

33 – Konventet om Den Europæiske Unions fremtid, der blev nedsat ved Laeken-erklæringen (vedtaget den 15.12.2001).

34 – Der er tale om citat, herunder fodnote 35 og 36. Den eneste ændring vedrører nummereringen.

35 – Ifølge visse domme skal sanktionens (tvangsbødens) størrelse i dette tilfælde beregnes således, at tvangsbøden får virkning med tilbagevirkende kraft fra datoen for domsafsigelsen.

36 – I praksis sondres der ikke mellem disse tilfælde af »manglende meddelelse« – dvs. når medlemsstaten ikke har truffet gennemførelsesforanstaltninger – og de tilfælde, hvor der er tale om ukorrekt gennemførelse – dvs. når de gennemførelsesforanstaltninger, som en medlemsstat har truffet, efter Kommissionens opfattelse ikke er i overensstemmelse med direktivet. Den foreslåede løsning skulle ikke omfatte den anden kategori af tilfælde.

37 – Jf. endelig rapport fra diskussionskredsen vedrørende Domstolens funktionsmåde, offentliggjort af Det Europæiske Konvents Sekretariat i Bruxelles den 25.3.2003, CONV 636/03, punkt 28 (tilgængelig på følgende adresse: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_da.pdf).

Det Europæiske Konvent³⁸ vedrørende udkastet til den nye bestemmelse³⁹: »[...] Stk. 3 (nyt) er et resultat af et forslag, som Kommissionen har forelagt for diskussionskredsen. Det drejer sig om at give Kommissionen mulighed for at indbringe en sag for Domstolen med henblik på både (i samme procedure) en klage i henhold til [artikel 258 TEUF] og en anmodning om pålæggelse af sanktioner. Hvis Domstolen efter anmodning fra Kommissionen pålægger en sanktion samtidig med, at den afsiger dom, vil en sådan sanktion skulle finde anvendelse efter en vis frist, der løber fra dommens afsigelse, hvis den sagsøgte stat ikke efterkommer dommen [...]. En sådan ordning vil gøre det muligt i væsentlig grad at lette og fremskynde proceduren for sanktioner, der vedrører tilfælde af »manglende meddelelse« om en national gennemførelsesbestemmelse. [...]«

51. Det fremgår efter min opfattelse klart af disse henvisninger, at ophavsmændene til artikel 260, stk. 3, TEUF havde til hensigt at skabe en procedure, der vedrørte den manglende opfyldelse af en dom.

52. Den hensigt, som ophavsmændene til EUF-traktaten forfulgte, og hvis klarhed der efter min opfattelse ikke kan herske tvivl om, skal i denne forbindelse tillægges større vægt end den fortolkning, som Kommissionen har fremsat i sin meddelelse om gennemførelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF. Det er nemlig efter min opfattelse vanskeligt i det foreliggende tilfælde at foretrække en retsakt, der udgør *soft law*, og som er vedtaget af en part i den foreliggende sag, frem for forarbejder, der er udfærdiget af et konvent om Europas fremtid, som er uden fortilfælde, hvilket ikke må glemmes⁴⁰.

d) Spørgsmålet om økonomiske sanktioner

53. Jeg ønsker at fremsætte en mere grundlæggende betragtning om formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF. Økonomiske sanktioner, der pålægges i forbindelse med en traktatbrudssag, er, så vidt jeg ved, ikke på noget tidspunkt blevet fortolket således, at de har karakter af straf for den manglende overholdelse af den materielle EU-ret.

54. I denne forbindelse udgøres overtrædelser i forbindelse med en procedure efter artikel 260, stk. 2, TEUF »ikke længere blot af det oprindelige traktatbrud, som Domstolen har fastslået under proceduren efter artikel [258 TEUF] (herefter »den oprindelige overtrædelse«), men behandles som en sammensat overtrædelse, der lader den oprindelige overtrædelse være omfattet af tilsidesættelsen af den konkrete forpligtelse efter artikel [260], stk. 1, [TEUF] til at efterkomme Domstolens dom«⁴¹.

55. I et bredere perspektiv skal logikken bag denne dobbelte overtrædelse findes i den omstændighed, at Unionen er en retsunion⁴², hvori nødvendigheden af at tage hensyn til domme og at efterkomme dem er af afgørende betydning.

38 – Jf. præsidiet for Det Europæiske Konvent, Artikler om Domstolen og Den Europæiske Unions Ret, offentliggjort af Det Europæiske Konvents Sekretariat i Bruxelles den 12.5.2003, CONV 734/03, s. 16 (tilgængelig på følgende adresse: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000da.pdf).

39 – Denne nye bestemmelse i artikel 228, stk. 3, derefter artikel III-367 i konventets udkast til forfatningstraktat, derefter artikel III-362 i regeringskonferencens forfatningstraktat, nu artikel 260 TEUF som følge af Lissabontraktaten, har følgende ordlyd: »Når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 226, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse til at meddele gennemførelsesbestemmelser til en rammelov, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, i samme sag anmode Domstolen om at pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, hvis Domstolen fastslår manglende overholdelse. Hvis Domstolen imødekommer Kommissionens anmodning, skal den pågældende betaling finde sted inden for den frist, Domstolen fastsætter i sin dom.«

40 – Et andet synspunkt er i denne forbindelse fremsat af S. Gáspár-Szilágyi, »What constitutes »Failure to Notify« National Measures?«, *European Public Law*, 2013, s. 281-294, navnlig s. 285, som anfører, at forarbejderne blot bidrager til forvirringen omkring artikel 260, stk. 3, TEUF og er i strid med Kommissionens praksis.

41 – Jf. generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse Kommissionen mod Grækenland (C-197/98, EU:C:1999:597, punkt 19). Jf. ligeledes generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Kommissionen mod Tyskland (C-95/12, EU:C:2013:333, fodnote 50).

42 – Jf. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 31).

56. Såfremt det anerkendes, at den manglende gennemførelse af bestemmelserne i et direktiv og den manglende meddelelse af gennemførelsesbestemmelser som sådan udgør baggrunden for pålæggelsen af økonomiske sanktioner, vil dette være i strid med denne logik om dobbelt overtrædelse. En sådan situation vil derfor medføre en vis uoverensstemmelse, idet tilsidesættelsen af forpligtelsen til at give meddelelse om gennemførelsesbestemmelser ofte er mindre alvorlig end mange andre overtrædelser af EU-retten.

e) Konklusion

57. Artikel 260, stk. 3, TEUF foreskriver således muligheden for at pålægge økonomiske sanktioner som led i en fremskyndet procedure i situationer, hvor det klart fremgår, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser. Denne bestemmelse har hovedsageligt til formål at undgå, at der anlægges unødvendige sager ved Domstolen, før det er muligt at pålægge sanktioner. Formålet med denne procedure er af procesøkonomiske hensyn og af hensyn til at sikre en optimal tildeling af ressourcer at undgå, at der skal indledes endnu en række sager i de simple tilfælde, hvor der er tale om manglende meddelelse af gennemførelsesbestemmelser. Det er netop muligt at nå dette formål i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF ved at give Domstolen mulighed for at pålægge sanktioner allerede fra sagens første fase og fastslå, at disse sanktioner automatisk får virkning fra en senere dato, såfremt den dom, der er afsagt på grundlag af artikel 258 TEUF, ikke bliver opfyldt⁴³.

3. Om de i artikel 260, stk. 3, TEUF fastsatte betingelser

a) Forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger

58. Eftersom jeg har redegjort for formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF, vil jeg nu undersøge de i denne bestemmelse fastsatte betingelser.

59. Der skal derfor anlægges en fortolkning af udtrykket »forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger«. Hvad er den nøjagtige betydning af dette udtryk, der ved første øjekast synes helt utvetydigt?

60. Det er muligt at identificere tre opfattelser.

61. Ifølge den første opfattelse, som bl.a. den belgiske regering har fremført, og som i denne forbindelse støttes af de regeringer, der er intervereret til støtte for Kongeriget Belgien, tilsigter dette udtryk udelukkende at omfatte den situation, hvori en medlemsstat har forholdt sig fuldstændig passivt med hensyn til gennemførelsen af et direktiv i national ret og derfor inden for den fastsatte frist har undladt at træffe foranstaltninger for at gennemføre direktivet og at give Kommissionen meddelelse herom.

62. Kommissionen har til gengæld argumenteret for en anden opfattelse, hvorefter artikel 260, stk. 3, TEUF finder anvendelse såvel i de tilfælde, hvor der ikke på nogen måde er foretaget gennemførelse og heller ikke meddelt gennemførelsesbestemmelser, som i de tilfælde, hvor der er givet *delvis* meddelelse om disse foranstaltninger.

43 – Jeg er i denne forbindelse enig i den tilgang, der er anlagt af L. Prete, *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, s. 266-270, navnlig s. 270.

63. Generaladvokat Wathelet⁴⁴ og generaladvokat Tanchev⁴⁵ har fremført en tredje opfattelse, hvorefter artikel 260, stk. 3, TEUF finder anvendelse i tre situationer, nemlig den situation, hvor der er tale om fuldstændig mangel på meddelelse, den situation, hvor der er tale om meddelelse af foranstaltninger, der udgør en ufuldstændig gennemførelse, og den situation, hvor der er tale om meddelelse af foranstaltninger, der udgør en ukorrekt gennemførelse af direktivet.

64. Der hersker i denne forbindelse ikke enighed i retslitteraturen⁴⁶.

65. Jeg må indrømme, at jeg ikke finder nogen af disse opfattelser overbevisende.

66. For det første nærer jeg alvorlig tvivl med hensyn til den anden og den tredje opfattelse. Disse opfattelser følger af en udvidende fortolkning af artikel 260, stk. 3, TEUF og tager efter min opfattelse ikke tilstrækkelig hensyn til bestemmelsens ordlyd, dens placering i traktaten, dens tilblivelseshistorie og dens formål.

67. Disse tilgange kan næppe gennemføres i praksis, idet de kræver, at der foretages en grundig undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende medlemsstat har gennemført et direktiv, hvilket ikke er foreneligt med målene om at sikre effektive og hurtige procedurer.

68. Artikel 260, stk. 3, TEUF skal nemlig efter min opfattelse ikke forstås således, at den opstiller et materielt krav om ikke at have gennemført et direktiv, men således, at den indeholder en processuel betingelse⁴⁷ om ikke at have givet meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger.

69. Den omstændighed, der skal indtræde, for at der kan pålægges betaling af en tvangsbøde eller et fast beløb, er det forhold, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat forpligtelsen til at give meddelelse. Den forpligtelse, der er henvist til i artikel 260, stk. 3, TEUF, er ikke pligten til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger, men pligten til at give meddelelse herom⁴⁸. Det skal ikke benægtes, at forpligtelsen til at give meddelelse og forpligtelsen til at gennemføre er forbundne forpligtelser i den forstand, at forpligtelsen til at give meddelelse sætter forpligtelsen til at gennemføre i gang⁴⁹. Dette ændrer imidlertid ikke ved den klare ordlyd af artikel 260, stk. 3, TEUF, der ikke indeholder en henvisning til gennemførelsesforanstaltningerne i sig selv, men til den meddelelse, der skal gives herom.

70. Ordlyden af artikel 260, stk. 3, første afsnit, TEUF skal derfor forstås således, at denne bestemmelse fastsætter en klar grænse for rækkevidden af den beføjelse, som Kommissionen har til at nedlægge påstand om, at der pålægges betaling af en økonomisk sanktion.

44 – Generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 145).

45 – Generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (artikel 260, stk. 3, TEUF – Kredit til fast ejendom til beboelse) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 71).

46 – Jf. bl.a. U. Everling, »Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon«, *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, s. 71-86, N. Wahl og L. Prete, op.cit., D. Blanc, »Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit« i St. Mahieu (red.), *Contentieux de l'Union européenne: questions choisies*, Larcier, 2014, s. 429-461, P. Wennerås, »Making Effective Use of Article 260 TFEU« i J. András, D. Kochenov, *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, Oxford, 2017, s. 79-98, Z. Radivojević og N. Raičević, »Financial sanctions against Member States for infringement of EU law«, *Procedural aspects of EU law*, Osijek 2017, s. 171-191.

47 – Eller formel.

48 – Jf. ligeledes i denne retning D. Simon, »Sanctions pécuniaires«, *Revue Europe*, marts 2011, s. 15.

49 – Denne afhængighed er bl.a. blevet fremhævet i generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (artikel 260, stk. 3, TEUF – Kredit til fast ejendom til beboelse) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 48).

71. De situationer, hvori en medlemsstat ikke har givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger inden for den fastsatte frist, fordi den ikke har truffet nogen gennemførelsesforanstaltninger, svarer til de situationer, der er omhandlet i artikel 260, stk. 2, TEUF. I disse to situationer⁵⁰ er retstilstanden i princippet klar. Der hersker ingen retsikkerhed, og det er derfor ikke nødvendigt, at Domstolen afsiger en (første) præciserende dom. Spørgsmålet om en delvis, ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse udgør til gengæld ikke et nemt spørgsmål, snarere tværtimod⁵¹.

72. Jeg er i denne forbindelse enig i den opfattelse, hvorefter »der ikke [er] grund til at sondre mellem en (u)fuldstændig og (u)korrekt gennemførelse af et direktiv«⁵².

73. Det vil ikke blot vanskeliggøre situationen, men også føre til fejl, at forsøge at foretage en sondring mellem ufuldstændig gennemførelse og ukorrekt gennemførelse⁵³. En ufuldstændig gennemførelse er nemlig også pr. definitionen en ukorrekt gennemførelse⁵⁴. En ukorrekt gennemførelse skyldes endvidere ofte, at der ikke er vedtaget nationale foranstaltninger, der gennemfører eller afspejler visse dele af et direktiv. I de fleste tilfælde, hvor der er tale om ukorrekt gennemførelse, er større eller mindre dele af bestemmelserne i et direktiv ikke at finde i den relevante nationale lovgivning.

74. Et hovedargument, der fremsættes af fortalene for den opfattelse, hvorefter artikel 260, stk. 3, TEUF ikke blot omfatter den fuldstændige mangel på meddelelse, men også den delvise mangel på meddelelse eller endog den fejlagtige gennemførelse af et direktiv, er det hovedargument, der vedrører den effektive virkning, nemlig at det udelukkende er en så vid fortolkning som mulig af artikel 260, stk. 3, TEUF, der kan sikre, at denne bestemmelse udgør et oprigtigt effektivt middel til at sikre medlemsstaternes rettidige gennemførelse af direktiver.

75. Et sådant argument kan kun anses for overbevisende – hvis dette overhovedet er muligt – såfremt det hviler på den forudsætning, at artikel 260, stk. 3, TEUF har til formål ikke blot at sanktionere den manglende opfyldelse af en af Domstolen afsagt dom, men den manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger. De betragtninger, der vedrører den effektive virkning, kan derfor efter min opfattelse ikke tillægges vægt.

76. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at »[n]år en medlemsstat har fremsendt alle de nødvendige oplysninger om, hvordan den mener at have gennemført hele direktivet, kan Kommissionen gå ud fra, at medlemsstaten har opfyldt sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltningerne, og artikel 260, stk. 3, [TEUF] vil derfor ikke finde anvendelse«⁵⁵.

77. Selv om jeg ikke på nogen måde ønsker at rejse tvivl om den skønsbeføjelse, der tilkommer Kommissionen i forbindelse med en traktatbrudssag, vil jeg alligevel nævne, at Kommissionen synes at lade sig lede af medlemsstaternes subjektive betragtninger. Proceduren i artikel 258 TEUF⁵⁶ og proceduren i artikel 260 TEUF⁵⁷ forudsætter nemlig en *objektiv* konstatering af, at en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser.

50 – Nemlig artikel 260, stk. 2 og 3, TEUF.

51 – Jf. ligeledes i denne retning A. Thiele, »Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?«, *Europarecht*, 2010, s. 30-51, navnlig s. 35.

52 – Jf. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 125-139). Jf. ligeledes generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (artikel 260, stk. 3, TEUF – Kredit til fast ejendom til beboelse) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 70).

53 – Vanskeligheden ved at foretage en sondring mellem ukorrekt gennemførelse og ufuldstændig gennemførelse er også blevet fremhævet i retslitteraturen: jf. P. Wennerås, »Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?«, *Common Market Law Review*, bind 49, 2012, s. 145-176, navnlig s. 167.

54 – Jf. ligeledes L. Prete, op.cit., s. 273.

55 – Jf. meddelelse fra Kommissionen – Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, TEUF (EUT 2011, C 12, s. 1), punkt 19. Min fremhævelse.

56 – Jf. dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig (C-333/99, EU:C:2001:73, præmis 33).

57 – Jf. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 44).

78. Jeg kan derfor ikke se, hvorledes det skulle være muligt at tage det af Kommissionen fremførte argument, som reelt indfører et subjektivt kriterium, der har til formål at tilføre proceduren i artikel 260 TEUF et moralsk aspekt, til følge⁵⁸. Såfremt Kommissionens logik skal følges, vil dette i øvrigt kræve, at der foretages en grundig analyse med hensyn til det materielle spørgsmål om, hvorvidt et direktiv er blevet gennemført eller ikke.

79. Tilbage står den opfattelse, hvorefter artikel 260, stk. 3, TEUF udelukkende omfatter de situationer, hvor en medlemsstat har forholdt sig fuldstændig passivt.

80. Såfremt en sådan opfattelse ikke omfatter de situationer, hvori en medlemsstat giver Kommissionen meddelelse om »gennemførelsesforanstaltninger«, der ikke har nogen forbindelse med det direktiv, der skal gennemføres⁵⁹, finder jeg ikke en sådan opfattelse overbevisende. En sådan »simuleret meddelelse« udgør nemlig en manglende meddelelse. Når det ved første øjekast og uden at foretage en materiel undersøgelse viser sig, at foranstaltningerne ikke har nogen forbindelse med direktivet, kan der ikke med rimelighed tales om *gennemførelses*-foranstaltninger i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF⁶⁰. Såfremt det ved første øjekast måtte vise sig, at de meddelte foranstaltninger ikke på nogen måde udgør en gennemførelse, foreligger der et tilfælde af manglende meddelelse.

81. En situation, hvori det »springer i øjnene«, at de oplysninger, der er givet vedrørende de gennemførelsesforanstaltninger, der er meddelt Kommissionen, ikke har nogen forbindelse med direktivets bestemmelser, skal derfor kvalificeres som en situation, hvori der »ikke er givet meddelelse« som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF⁶¹.

b) Anvendelse på den foreliggende sag

82. Det spørgsmål, der i denne forbindelse opstår, er, om betingelserne i artikel 260, stk. 3, TEUF er opfyldt i det foreliggende tilfælde, dvs. om denne bestemmelse finder anvendelse *ratione materiae* i den foreliggende sag.

83. Det er efter min opfattelse ikke tilfældet.

84. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at »Kongeriget Belgien i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF tilpligtes at betale en tvangsbøde på 54 639,36 EUR pr. dag at regne fra afsigelsen af dommen i denne sag som følge af tilsidesættelsen af forpligtelsen til at [meddele] gennemførelsesbestemmelserne til direktiv 2014/61[...]«⁶².

85. Dette beløb er gradvist blevet nedsat under sagen for Domstolen, idet Kongeriget Belgien gradvist har gennemført direktivet.

58 – Jeg erindrer i denne forbindelse om de vise ord fra generaladvokat Roemer, der udtrykkeligt i sit forslag til afgørelse Kommissionen mod Frankrig (7/71, EU:C:1971:107, s. 1035) fremhævede, at »det ikke drejer sig om skyld og moral, men simpelthen om afklaring af den retlige situation«.

59 – Den kritik, der er fremsat vedrørende en restriktiv fortolkning af artikel 260, stk. 3, TEUF, vedrører netop dette punkt. Jf. eksempelvis T. Materne, *La procédure en manquement d'État*, Larcier, Bruxelles 2012, s. 43, og St. Van der Jeught, »L'action en manquement »renforcées«: sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes«, *Journal de droit européen*, 2011, s. 68-70, navnlig s. 69.

60 – Jf. ligeledes i denne retning J. Mańnicki, »Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13«, *Europejski Przegląd Sądowy*, bind 4, 2015, s. 16-23, navnlig s. 20.

61 – Denne konstatering burde gøre det muligt at undgå, at en medlemsstat kan opfylde forpligtelsen til at give meddelelse ved at underrette om nationale foranstaltninger, der ikke på nogen måde har forbindelse med bestemmelserne i et direktiv. Jf. ligeledes i denne retning Th. Van Rijn, *op.cit.*, s. 585.

62 – Jf. punkt 85 i Kommissionens stævning.

86. Det relevante tidspunkt for at fastslå størrelsen af den økonomiske sanktion, der skal pålægges, er tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder. Dette fremgår af Domstolens faste praksis vedrørende artikel 260, stk. 2, TEUF⁶³, der efter min opfattelse fuldt ud kan overføres på artikel 260, stk. 3, TEUF⁶⁴.

87. Kommissionen oplyste over for Domstolen i retsmødet, at den var af den opfattelse, at disse mangler i gennemførelsen fortsat kun består i forhold til Hovedstadsregionen Bruxelles, og at de udelukkende vedrører visse bestemmelser, nemlig definitionerne i artikel 2, nr. 7⁶⁵, 8⁶⁶, 9⁶⁷ og 11⁶⁸, artikel 4, stk. 5⁶⁹ og artikel 8⁷⁰ i direktiv 2014/61. I lyset af disse fremskridt har Kommissionen besluttet at nedsætte faktoren for grovhed til »1« og nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale en daglig tvangsbøde på 6 071,04 EUR.

88. Kongeriget Belgien har ikke bestridt de mangler i gennemførelsen, som det er blevet foreholdt.

89. Kongeriget Belgien har endvidere givet Kommissionen meddelelse om de gennemførelsesforanstaltninger, der allerede er truffet. Kommissionen har imidlertid anført, at denne regering »har tilsidesat sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger« til direktiv 2014/61.

90. På grundlag af de kriterier, som jeg har redegjort for ovenfor, og eftersom denne medlemsstat løbende har givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsesforanstaltningerne, er det ikke muligt at fastslå, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sin forpligtelse til at give meddelelse.

91. Der kan derfor ikke gives medhold i den af Kommissionen fremsatte påstand vedrørende artikel 260, stk. 3, TEUF.

4. Om de økonomiske sanktioner

92. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale en daglig tvangsbøde på 6 071,04 EUR.

93. Selv om jeg ikke finder det nødvendigt at tage stilling til den nøjagtige beregning af en daglig tvangsbøde i forbindelse med den foreliggende sag, idet jeg er af den opfattelse, at artikel 260, stk. 3, TEUF ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, vil jeg dog fremsætte to kortfattede og generelle bemærkninger om økonomiske sanktioner for det tilfælde, at Domstolen måtte nå til den konklusion, at artikel 260, stk. 3, TEUF finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

94. Formålet med økonomiske sanktioner er at bringe medlemsstaten i overensstemmelse med EU-retten og at forebygge nye overtrædelser⁷¹. Disse sanktioner har et pragmatisk og ikke moralsk formål.

63 – Jf. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 31), af 18.7.2006, Kommissionen mod Italien (C-119/04, EU:C:2006:489, præmis 33), og af 17.10.2013, Kommissionen mod Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 64 og 74).

64 – Jf. ligeledes i denne retning generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 63).

65 – »Bygningsintern fysisk infrastruktur«.

66 – »Højhastighedsforberedt bygningsintern fysisk infrastruktur«.

67 – »Større renoveringsarbejde«.

68 – »Adgangspunkt«.

69 – Der foreskriver, at medlemsstaterne skal kræve, at netoperatørerne imødekommer rimelige anmodninger om anlægsopmålinger af nærmere specificerede elementer af deres fysiske infrastruktur.

70 – Der foreskriver, at medlemsstaterne skal sikre, at alle nyopførte bygninger og bygninger, der er genstand for større renoveringsarbejder, er udstyret med højhastighedsforberedt bygningsintern fysisk infrastruktur, og et adgangspunkt.

71 – Jf. ligeledes A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2011, s. 91.

95. Det skal indledningsvis *generelt*⁷² bemærkes, at de principper, der er udledt i forbindelse med artikel 260, stk. 2, TEUF, også finder anvendelse på artikel 260, stk. 3, TEUF⁷³. Jeg vil i denne forbindelse fremsætte følgende to bemærkninger.

96. For det første, eftersom artikel 260, stk. 3, TEUF i lighed med artikel 260, stk. 2, TEUF har til formål at sanktionere den manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen, har Kommissionen mulighed for at anvende den samme metode til at beregne de økonomiske sanktioner inden for rammerne af disse to stykker⁷⁴. Domstolen er under alle omstændigheder ikke bundet af Kommissionens forslag med hensyn til pålæggelsen af en sanktion⁷⁵ eller med hensyn til beregningen heraf⁷⁶.

97. For det andet opstår spørgsmålet, om Domstolens praksis om artikel 260, stk. 2, TEUF, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen kan pålægge en økonomisk sanktion, som Kommissionen ikke har nedlagt påstand om, kan overføres på artikel 260, stk. 3, TEUF⁷⁷.

98. Det er efter min opfattelse ikke tilfældet.

99. I modsætning til artikel 260, stk. 2, TEUF indeholder artikel 260, stk. 3, TEUF nemlig en væsentlig tilføjelse, idet det i denne sidstnævnte bestemmelse præciseres, at Domstolen kan pålægge medlemsstaten en økonomisk sanktion, »der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb«⁷⁸. Selv om artikel 260, stk. 3, TEUF heller ikke nævner valget af den pålagte økonomiske sanktion, men kun beløbet⁷⁹, har denne formulering betydning for valget af den økonomiske sanktion. For at illustrere dette vil jeg nævne, at Kommissionen har nedlagt påstand om, at der pålægges en daglig tvangsbøde på 6 071,04 EUR. Hvis Domstolen måtte beslutte ud over den daglige tvangsbøde at pålægge betaling af et fast beløb, hvorledes ville den da kunne holde sig inden for et beløb, »der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb«? Ved at nedsætte tvangsbøden? Eftersom der er tale om en *daglig* tvangsbøde, i hvilken forbindelse det endelige beløb, som medlemsstaten skal betale, afhænger af, hvor længe overtrædelsen (fortsat) varer at regne fra (efter) den dato, som Domstolen har fastsat i dommen, hvad er da den øvre grænse for dette beløb? Det er umuligt at afgøre.

100. Udtrykket »der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb« skal derfor efter min opfattelse forstås således, at artikel 260, stk. 3, TEUF tillægger Domstolen kompetence med hensyn til økonomiske sanktioner suppleret med et generelt forbud mod at pålægge en strengere sanktion⁸⁰.

72 – Som jeg vil redegøre for nedenfor, er det muligt, at en af disse undtagelser finder anvendelse i den foreliggende sag.

73 – Jf. ligeledes i denne retning S. Peers, »Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon«, *European Law Review*, bind 18, 2012, s. 33-64, navnlig s. 45.

74 – Jf. ligeledes i denne retning generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 146 ff.) og generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (artikel 260, stk. 3, TEUF – Kredit til fast ejendom til beboelse) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 73).

75 – Det tilkommer Domstolen i hver enkelt sag ud fra sagens konkrete omstændigheder at bedømme, hvilke økonomiske sanktioner der skal fastsættes: jf. dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 115).

76 – Kommissionens forslag er ikke bindende for Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, er heller ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, jf. dom af 30.5.2013, Kommissionen mod Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, præmis 41).

77 – Det er velkendt, at Domstolen har fastslået, at spørgsmålet, om det er hensigtsmæssigt at pålægge en økonomisk sanktion, og valget af den sanktion, der bedst passer til den konkrete sags omstændigheder, kun kan afgøres i lyset af Domstolens konstateringer i den dom, der afsiges i medfør af artikel 260, stk. 2, TEUF, og falder dermed uden for den politiske sfære, jf. dom 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 90 og 91).

78 – Min fremhævelse.

79 – Jf. generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (artikel 260, stk. 3, TEUF – Kredit til fast ejendom til beboelse) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 77).

80 – Jf. ligeledes i denne retning L. Prete, op.cit., s. 282, og N. Póltorak i D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2012, Art. 223-358, punkt 260.7.

V. Sagsomkostninger

101. I medfør af artikel 138, stk. 3, i Domstolens procesreglementet bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen og Kongeriget Belgien hver især har tabt på et punkt, pålægges det derfor disse at bære deres egne omkostninger.

102. I henhold til artikel 140, stk. 1, i Domstolens procesreglement bærer den tyske og den estiske regering, Irland, den spanske, den franske, den italienske, den litauiske, den ungarske, den østrigske og den rumænske regering deres egne omkostninger.

VI. Forslag til afgørelse

103. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

- »1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostningerne ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, eller under alle omstændigheder idet det har undladt at give Europa-Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser.
- 2) I øvrigt frifindes Kongeriget Belgien.
- 3) Kommissionen og Kongeriget Belgien bærer hver deres egne omkostninger
- 4) Den tyske og den estiske regering, Irland, den spanske, den franske, den italienske, den litauiske, den ungarske, den østrigske og den rumænske regering bærer hver deres egne omkostninger.«