



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. juli 2019\*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – foranstaltninger for at reducere omkostningerne ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation – direktiv 2014/61/EU – manglende gennemførelse og/eller meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af en daglig tvangsbøde – beregning af tvangsbødens størrelse«

I sag C-543/17,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 15. september 2017,

**Europa-Kommissionen** ved J. Hottiaux, C. Cattabriga, L. Nicolae, G. von Rintelen og R. Troosters, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Kongeriget Belgien**, først ved P. Cottin, C. Pochet, J. Van Holm og L. Cornelis, derefter ved P. Cottin og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af avocats P. Vernet, S. Depré og M. Lambert de Rouvroit, samt A. Van Acker og N. Lollo, sagkyndige,

sagsøgt,

støttet af:

**Forbundsrepublikken Tyskland** først ved T. Henze og S. Eisenberg, derefter ved S. Eisenberg, som befuldmægtigede,

**Republikken Estland** ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,

**Irland** ved M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af G. Gilmore, BL, og P. McGarry, SC,

**Kongeriget Spanien** først ved A. Gavela Llopis og A. Rubio González, derefter ved A. Rubio González, som befuldmægtigede,

**Den Franske Republik** ved E. de Moustier, C. David, A.-L. Desjonquères, I. Cohen og B. Fodda og D. Colas, som befuldmægtigede,

**Den Italienske Republik** ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino,

\* Processprog: fransk.

**Republikken Litauen** først ved G. Taluntytė, L. Bendoraitytė og D. Kriaučiūnas, derefter ved L. Bendoraitytė, som befuldmægtigede,

**Ungarn** ved M.Z. Fehér, G. Koós og Z. Wagner, som befuldmægtigede,

**Republikken Østrig** ved G. Hesse, G. Eberhard og C. Drexel, som befuldmægtigede,

**Rumænien** ved C.-R. Cantăr, R.I. Hațieganu og L. Lițu, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader, F. Biltgen (refererende dommer), K. Jürimäe og C. Lycourgos og dommerne J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby og S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: assisterende justitssekretær M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. januar 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. april 2019,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, dels at Domstolen fastslår, 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 (EUT 2014, L 155, s. 1), 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 underrette Kommissionen om disse bestemmelser, dels at den pågældende medlemsstat tilpligtes at betale en daglig tvangsbøde, der oprindeligt var fastsat til 54 639,36 EUR, og som endeligt blev nedsat til 6 071,04 EUR, regnet fra den dag, hvor der afsiges dom på grund af tilsidesættelsen af forpligtelsen til at meddele, hvilke foranstaltninger der er blevet vedtaget til gennemførelse af det pågældende direktiv.

## Retsforskrifter

- 2 Artikel 1 i direktiv 2014/61 har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv har til formål at lette og skabe incitament for etableringen af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation ved at fremme den fælles udnyttelse af eksisterende fysisk infrastruktur og muliggøre en mere effektiv etablering af ny fysisk infrastruktur, således at det bliver billigere at etablere sådanne net.

2. Dette direktiv fastsætter minimumskrav i forbindelse med anlægsarbejder og fysisk infrastruktur med henblik på at tilnærme visse aspekter af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på de pågældende områder.

3. Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med EU-retten opretholde eller indføre foranstaltninger, der går videre end de minimumskrav, som er fastsat i dette direktiv, med henblik på bedre at nå det i stk. 1 omhandlede mål.

[...]«

3 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af dette direktiv gælder definitionerne i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet)] (EFT 2002, L 108, s. 33).

Endvidere forstås ved:

[...]

7. »bygningssintern fysisk infrastruktur«: fysisk infrastruktur eller installationer på slutbrugerens område, herunder samejede elementer, beregnet til at huse kablede og/eller trådløse adgangsnet, hvor sådanne adgangsnet kan levere elektroniske kommunikationstjenester og forbinde bygningens adgangspunkt med nettermineringspunktet

8. »højhastighedsforberedt bygningssintern fysisk infrastruktur«: fysisk infrastruktur i bygninger, som er beregnet til at huse elementer eller muliggøre levering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation

9. »større renoveringsarbejde«: bygge- og anlægsarbejder på slutbrugerens område, der omfatter bygningsmæssige ændringer af hele den bygningssinterne fysiske infrastruktur eller en væsentlig del heraf, og som kræver byggetilladelse

[...]

11. »adgangspunkt«: et fysisk punkt i eller uden for bygningen, som virksomheder, der udbyder eller har tilladelse til at udbyde offentlige kommunikationsnet, har adgang til, og som den højhastighedsforberedte bygningssinterne fysiske infrastruktur kan tilsluttes.«

4 Artikel 4, stk. 5, i direktiv 2014/61 bestemmer:

»Efter særlig skriftlig anmodning fra en virksomhed, der udbyder eller har tilladelse til at udbyde offentlige kommunikationsnet, kræver medlemsstaterne, at netoperatørerne imødekommer rimelige anmodninger om anlægsopmålinger af nærmere specificerede elementer af deres fysiske infrastruktur. Denne anmodning skal angive, hvilke elementer af nettet der skal opmåles med henblik på at etablere elementer af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation. Senest en måned efter datoen for modtagelsen af den skriftlige anmodning skal der gives tilladelse til anlægsopmåling af de specificerede netelementer på forholdsmæssige, ikkediskriminerende og gennemsigtige vilkår, jf. dog begrænsningerne i stk. 1.«

5 Direktivets artikel 8 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at alle nyopførte bygninger på slutbrugerens område, herunder samejede elementer heraf, som der er ansøgt om byggetilladelse til efter den 31. december 2016, er udstyret med højhastighedsforberedt bygningsintern fysisk infrastruktur, der når frem til nettermineringspunkterne. Denne forpligtelse gælder også ved større renoveringsarbejder, som der er ansøgt om byggetilladelse til efter den 31. december 2016.

2. Medlemsstaterne sikrer, at alle nyopførte flerfamiliehuse, som der er ansøgt om byggetilladelse til efter den 31. december 2016, er udstyret med et adgangspunkt. Denne forpligtelse gælder også ved større renoveringsarbejder på flerfamiliehuse, som der er ansøgt om byggetilladelse til efter den 31. december 2016.

3. Bygninger, der er udstyret i overensstemmelse med denne artikel, er berettiget til at få tildelt det frivillige »bredbåndsforberedt«-mærke i medlemsstater, som har valgt at indføre dette mærke.

4. Medlemsstaterne kan bestemme, at der ved visse kategorier af bygninger, navnlig enfamiliehuse, eller ved større renoveringsarbejder kan dispenseres fra forpligtelserne i stk. 1 og 2, i tilfælde hvor det har uforholdsmæssige konsekvenser at opfylde disse forpligtelser, f.eks. med hensyn til omkostningerne for individuelle ejere eller ejerforeninger eller med hensyn til bygningstypen, f.eks. specifikke kategorier af monumenter, historiske bygninger, ferieboliger, militærbygninger eller andre bygninger, der anvendes til nationale sikkerhedsformål. Sådanne undtagelser skal være behørigt begrundede. De berørte parter skal have mulighed for at fremsætte bemærkninger til udkastene til undtagelser inden for en rimelig frist. Sådanne undtagelser meddeles Kommissionen.«

6 Det nævnte direktivs artikel 13 med overskriften »Gennemførelse af direktivet« fastsætter:

»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.

Bestemmelserne 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.«

### **Den administrative procedure og sagen for Domstolen**

7 Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen oplysning fra Kongeriget Belgien om vedtagelsen og offentliggørelsen af de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktiv 2014/61 ved udløbet af fristen for gennemførelsen, som er fastsat i dette direktivs artikel 13, dvs. den 1. januar 2016, tilstillede den den pågældende medlemsstat en åbningsskrivelse den 23. marts 2016.

8 Det fremgik af Kongeriget Belgiens svar af 11. juli 2016, at gennemførelsesforanstaltningerne kun var under udarbejdelse. Kommissionen fremsendte følgelig den 30. september 2016 en begrundet udtalelse til den nævnte medlemsstat, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme kravene i direktiv 2014/61 inden for en frist på to måneder fra modtagelsen.

9 Efter at Kommissionen efter anmodning fra de belgiske myndigheder havde indrømmet en forlængelse af svarfristen til den 28. februar 2017, svarede Kongeriget Belgien på den begrundede udtalelse ved skrivelser af 21. februar og 28. marts 2017, hvori det meddelte, at gennemførelsen af direktiv 2014/61

var iværksat. Kongeriget Belgien havde vedlagt disse skrivelser udkast til gennemførelsesforanstaltninger og den konsoliderede version af kendelsen af 3. juli 2008 om vejbyggepladser i hovedstadsregionen Bruxelles.

- 10 Eftersom Kommissionen var af den opfattelse, at Kongeriget Belgien hverken havde gennemført direktiv 2014/61 fuldstændigt eller givet meddelelse om de hermed forbundne nationale gennemførelsesforanstaltninger, har den anlagt den foreliggende sag.
- 11 Ved skrivelser af 10. og 25. august samt 12. september 2017 gav Kongeriget Belgien Kommissionen meddelelse om forskellige love til gennemførelse af direktiv 2014/61 på forbundsniveau og i regionen Flandern.
- 12 Kommissionen præciserede i replikken, at det til trods for de betydelige fremskridt, der var registreret med hensyn til gennemførelsen af direktiv 2014/61 i Belgien efter sagens anlæggelse, fortsat var nødvendigt at vedtage supplerende foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af det nævnte direktiv. De belgiske myndigheder var i øvrigt enige i, at en sådan gennemførelse var nødvendig. Kommissionen opretholdt derfor søgsmålet, idet den på dette trin i sagens behandling nedsatte den daglige tvangsbøde, som Kongeriget Belgien ifølge dens påstand skulle pålægges at betale til 12 142,08 EUR.
- 13 I retsmødet, og henset til Kongeriget Belgiens yderligere fremskridt ved gennemførelsen af direktiv 2014/61 efter indleveringen af replikken, præciserede Kommissionen, at mangler fortsat kun bestod i forhold til hovedstadsregionen Bruxelles, og nedsatte den krævede daglige tvangsbøde til 6 071,04 EUR. Derimod opretholdt denne institution de øvrige påstande.
- 14 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 5. februar 2018 og den 21. november 2018 har Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Litauen, Ungarn, Republikken Østrig og Rumænien fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kongeriget Belgiens påstande.

## Søgsmålet

### *Overtrædelsen i henhold til artikel 258 TEUF*

#### *Parternes argumenter*

- 15 Efter Kommissionens opfattelse har Kongeriget Belgien tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61, 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.
- 16 Kommissionen har bl.a. henvist til, at direktivbestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, og at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig interne situationer eller praktiske vanskeligheder som begrundelse for, at et direktiv ikke er gennemført inden for den frist, som EU-lovgiver har fastsat. Det tilkommer følgelig hver medlemsstat at tage hensyn til de etaper i sin interne retsorden, der er nødvendige for vedtagelsen af den krævede lovgivning, med henblik på at sikre, at gennemførelsen kan foretages inden for den fastsatte frist.

- 17 I det foreliggende tilfælde var medlemsstaterne i henhold artikel 13 i direktiv 2014/61 forpligtet til at træffe de nødvendige nationale foranstaltninger med henblik på at gennemføre bestemmelserne i dette direktiv senest den 1. januar 2016 og underrette Kommissionen herom. Det fremgår imidlertid af de forskellige meddelelser fra Kongeriget Belgien, at denne medlemsstat mere end halvandet år efter udløbet af den ved direktivet fastsatte frist for gennemførelse ikke havde vedtaget alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på dettes fuldstændige gennemførelse. På tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse af 30. september 2016 fastsatte frist og selv på det tidspunkt, hvor Kommissionen besluttede at anlægge den foreliggende sag, dvs. den 13. juli 2017, var artikel 2-11 i direktiv 2014/61 således ikke blevet fuldstændigt gennemført i Belgien, idet alene artikel 5 og 6 var blevet gennemført og kun i forhold til hovedstadsregionen Bruxelles.
- 18 I replikken har Kommissionen ganske vist anført, at den har modtaget meddelelse fra Kongeriget Belgien om en række gennemførelsesforanstaltninger vedtaget siden sagens anlæg. Det fremgår imidlertid af disse meddelelser, at den nævnte medlemsstat stadig ikke havde foretaget en fuldstændig gennemførelse af bestemmelserne i artikel 2-4, artikel 7, stk. 1, samt artikel 8 og artikel 10 i direktiv 2014/61.
- 19 Kommissionen præciserede i retsmødet, at det på dette trin i sagens behandling til trods for de yderligere fremskridt, der er gjort, stadig ikke kan fastslås, at der er sket en fuldstændig gennemførelse af artikel 2, stk. 7-9 og 11, artikel 4, stk. 5, samt artikel 8 i direktiv 2014/61.
- 20 Kongeriget Belgien har fremhævet, at det siden indledningen af den administrative procedure og med henblik på at overholde princippet om loyalt samarbejde ikke har søgt at skjule den omstændighed, at der stadig skulle vedtages visse nationale bestemmelser med henblik på at sikre den fulde gennemførelse af direktiv 2014/61. Denne medlemsstat har dog anført, at de forskellige kompetente myndigheder i denne forbindelse, dvs. forbundsstaten, hovedstadsregionen Bruxelles, regionen Vallonien, det franske fællesskab, regionen Flandern og det flamske fællesskab samt det tysksprogede fællesskab (Belgien), inden for hver deres kompetenceområde har vedtaget bestemmelser med henblik på at gennemføre dette direktiv eller i hvert fald har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at vedtage sådanne bestemmelser. Endvidere anerkendte Kommissionen selv under sagen rigtigheden af disse bestræbelser ved at nedsætte den daglige tvangsbøde, der var nedlagt påstand om.
- 21 Selv om Kongeriget Belgien ikke har bestridt Kommissionens konstatering om, at der stadig skal vedtages visse foranstaltninger, har det i sin duplik i øvrigt givet udtryk for sin uenighed med Kommissionen med hensyn til detaljerne vedrørende de foranstaltninger, som endnu skal træffes.
- 22 I retsmødet, og henset til den omstændighed, at Kommissionen kun har opretholdt sine klagepunkter for så vidt angår den manglende gennemførelse af visse bestemmelser i direktiv 2014/61 for hovedstadsregionen Bruxelles alene, har Kongeriget Belgien endelig anerkendt, at gennemførelsen af sådanne bestemmelser og meddelelsen af gennemførelsesforanstaltningerne stadig mangler.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 23 Det bemærkes indledningsvis, at det følger af Domstolens faste praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 30.1.2002, Kommissionen mod Grækenland, C-103/00, EU:C:2002:60, præmis 23, og af 21.3.2019, Kommissionen mod Italien, C-498/17, EU:C:2019:243, præmis 29).
- 24 I den foreliggende sag tilstillede Kommissionen Kongeriget Belgien den begrundede udtalelse den 30. september 2016, således at den heri fastsatte frist på to måneder udløb den 30. november 2016. Det er dog ubestridt, at denne frist, som Kommissionen havde forlænget på de belgiske myndigheders

anmodning, udløb endeligt den 28. februar 2017. Det er derfor den på denne dato gældende nationale lovgivning, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om der foreligger det påståede traktatbrud (jf. analogt dom af 9.12.2004, Kommissionen mod Frankrig, C-177/03, EU:C:2004:784, præmis 25).

- 25 Det fremgår af Kongeriget Belgiens besvarelse af 21. februar 2017, at der på denne dato ikke var foretaget en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2014/61, og det er desuden ubestridt, at denne situation ikke havde ændret sig siden den 28. februar 2017, idet der ikke i mellemtiden blev givet Kommissionen meddelelse om nogen yderligere gennemførelsesforanstaltning til det pågældende direktiv.
- 26 Det må derfor konkluderes, at Kongeriget Belgien ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist hverken havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktiv 2014/61 eller meddelt foranstaltningerne til gennemførelse heraf.
- 27 Det må følgelig fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 13 i direktiv 2014/61, idet det ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 30. september 2016, som forlænget af Kommissionen, ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og derfor a fortiori ikke havde givet Kommissionen meddelelse om sådanne gennemførelsesforanstaltninger.

### ***Om overtrædelser i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF***

#### *Om anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF*

##### *– Parternes argumenter*

- 28 Ifølge Kommissionen blev artikel 260, stk. 3, TEUF indført ved Lissabontraktaten med henblik på at styrke den sanktionsordning, som tidligere var blevet indført ved Maastrichttraktaten. Som følge af denne bestemmelses innovative karakter og nødvendigheden af at bevare gennemsigtighed og retssikkerhed vedtog denne institution meddelelsen om gennemførelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF (EUT 2011, C 12, s. 1).
- 29 Denne bestemmelse har til formål i højere grad at tilskynde medlemsstaterne til at gennemføre direktiverne inden for de frister, lovgiver fastsætter, og at sikre håndhævelse af EU-lovgivningen.
- 30 Det er Kommissionens opfattelse, at artikel 260, stk. 3, TEUF finder anvendelse, såvel når der er tale om fuldstændig undladelse af at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, som når der er tale om delvis meddelelse om disse foranstaltninger.
- 31 Denne institution er i øvrigt af den opfattelse, at eftersom artikel 260, stk. 3, TEUF omhandler en medlemsstats manglende overholdelse af sin forpligtelse til at meddele »gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv«, finder denne bestemmelse ikke alene anvendelse i tilfælde af manglende meddelelse af de nationale gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, men kan netop finde anvendelse, så snart en medlemsstat ikke har truffet sådanne foranstaltninger. En rent formalistisk fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter sidstnævnte blot har til formål at sikre en effektiv meddelelse af nationale foranstaltninger, sikrer ikke en relevant gennemførelse af alle de forpligtelser, der følger af det pågældende direktiv, og fratager forpligtelsen til at gennemføre direktiver i national ret enhver effektiv virkning.
- 32 I det foreliggende tilfælde er der netop tale om at sanktionere Kongeriget Belgiens manglende vedtagelse, offentliggørelse og dermed meddelelse til Kommissionen af alle de nødvendige retsregler for at sikre gennemførelsen af direktiv 2014/61 i national ret.

- 33 Som svar på de af Kongeriget Belgien fremførte argumenter for at anfægte anvendeligheden af artikel 260, stk. 3, TEUF på den foreliggende sag, har Kommissionen bl.a. gjort gældende, at artikel 260, stk. 3, TEUF, i modsætning til artikel 260, stk. 2, TEUF, ikke er en undtagelse fra en hovedregel og således ikke skal fortolkes strengt. Denne bestemmelse har nemlig et specifikt anvendelsesområde.
- 34 Det fremgår af forarbejderne til traktaten om en forfatning for Europa, at der må sondres mellem en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og en korrekt gennemførelse af et direktiv. I lyset af følgeskrivelsen fra præsidiets for Det Europæiske Konvent (det europæiske konvents sekretariat, CONV 734/03) af 12. maj 2003 ligger det fast, at overensstemmelseskontrollen kun må vedrøre de gennemførelsesforanstaltninger, der rent faktisk vedtages af medlemsstaten, idet det er forudsat, at en sådan overensstemmelseskontrol som konsekvens heraf ikke kan angå foranstaltninger, der endnu ikke er blevet vedtaget og meddelt Kommissionen.
- 35 Der skal foretages en klar sondring mellem begrebet »fuldstændig gennemførelse« på den ene side og begrebet »korrekt gennemførelse« på den anden side. Kommissionens konstatering af mangler i gennemførelsen af et direktiv i national ret indebærer på ingen måde, at Kommissionen har foretaget en kontrol af eksisterende nationale bestemmelser forenelighed med dette direktiv. Dette gælder så meget desto mere, når den misligholdende medlemsstat som i nærværende sag selv har medgivet, at gennemførelsen af direktivet i national ret endnu delvist mangler. Denne forskel illustreres i øvrigt glimrende af de konsekvenser, der følger af en dom om konstatering af et traktatbrud. Såfremt det fastslås, at en national lovgivningsmæssig foranstaltning er i strid med EU-retten, er de kompetente nationale myndigheder nemlig forhindret i at anvende den pågældende nationale foranstaltning, selv om den nationale lovgiver endnu ikke har draget konsekvenserne af den pågældende dom. Forbuddet mod at anvende en eksisterende national foranstaltning kan derimod ikke følge af en dom, som identificerer en mangel i gennemførelsen, eftersom en sådan dom kun fastslår manglen i national ret af foranstaltninger, der kræves ifølge EU-retten.
- 36 Henset til formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF om i højere grad at tilskynde medlemsstaterne til at gennemføre direktiverne inden for de fastsatte frister og derved sikre effektiviteten heraf, indebærer en begrænsning af anvendelsen af denne bestemmelse til kun at omfatte de tilfælde, hvor der ikke på nogen måde er foretaget gennemførelse, en uheldig risiko. For at undgå denne anvendelse kunne medlemsstaterne således blive fristet til at begynde med at gennemføre de ubetydelige bestemmelser i et direktiv og dermed handle i strid med formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF. Gennemførelsen af de væsentlige bestemmelser i direktivet risikerer således at blive tillagt mindre betydning uden trusler om sanktioner.
- 37 Ifølge Kommissionen understøttes den fortolkning, som den har foreslået af artikel 260, stk. 3, TEUF, af selve ordlyden af denne bestemmelse, som vedrører en medlemsstats tilsidesættelse af sin »forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger« til et direktiv. Denne ordlyd indeholder derfor ikke nogen restriktioner eller betingelser som dem, Kongeriget Belgien har påberåbt sig.
- 38 Det kan i øvrigt ikke med føje gøres gældende, at de i EUF-traktaten fastsatte sanktioner er i strid med proportionalitetsprincippet, samtidig med, at forpligtelsen til at gennemføre et direktiv i national ret i mangel af disse sanktioner ikke vil kunne sikres overholdt.
- 39 Kongeriget Belgien har anført, at artikel 260, stk. 3, TEUF i modsætning til den fortolkning, som Kommissionen har argumenteret for, og den fortolkning, som generaladvokat Wathelet har foreslået i forslaget til afgørelse Kommissionen mod Polen (C-320/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2441), kun finder anvendelse, såfremt en medlemsstat ikke har givet meddelelse om nogen foranstaltning, der har til formål at gennemføre et givent direktiv. I den foreliggende sag gav Kongeriget Belgien imidlertid, som Kommissionen selv har medgivet, meddelelse om visse af gennemførelsesforanstaltningerne, således at det ikke er omfattet af anvendelsen af denne bestemmelse.



- 40 Kongeriget Belgien har til støtte herfor navnlig gjort gældende, at en udvidende fortolkning af 260, stk. 3, TEUF, såsom den fortolkning, som Kommissionen har argumenteret for, kan medføre retssikkerhedsproblemer. Hvis denne bestemmelse skulle vedrøre både tilfælde af manglende meddelelse og tilfælde af manglende gennemførelse, kunne det nemlig være vanskeligt at afgøre, om der er tale om en procedure omhandlet af den pågældende bestemmelse, eller om en procedure i henhold til artikel 258 TEUF. Desuden kunne det under én og samme sag være vanskeligt at afgøre, hvilke bestemmelser i et direktiv der skal gennemføres, uden at proceduren i artikel 260, stk. 3, TEUF indledes, og hvilke ikke gennemførte bestemmelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for den i artikel 258 TEUF fastsatte procedure.
- 41 I øvrigt kan den fortolkning af artikel 260, stk. 3, TEUF som Kommissionen har argumenteret for, være i strid med det i artikel 5, stk. 4, TEU omhandlede proportionalitetsprincip. For det første udgør tilsidesættelser vedrørende gennemførelse af direktiver ikke nødvendigvis den type overtrædelse, som er til størst skade for de offentlige og private interesser, der er beskyttet ved EU-reglerne. For det andet er en sanktionering af enhver mangel på gennemførelse ensbetydende med at sidestille to forskellige typer af lovovertrædelser for så vidt angår deres grovhed, dvs. manglende opfyldelse af en dom (gentagne traktatbrud) og manglende gennemførelse af direktiver (forudgående traktatbrud), hvilket er uforholdsmæssigt.
- 42 Der er efter Kongeriget Belgiens opfattelse ikke nogen risiko for omgåelse af artikel 260, stk. 3, TEUF, eftersom Kommissionen kan indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF eller artikel 260, stk. 2, TEUF.
- 43 Medlemsstaten har tilføjet, at den korrekte snævre fortolkning af artikel 260, stk. 3, TEUF bygger på en teleologisk fortolkning baseret på forarbejderne til denne bestemmelse og understøttes af den pågældende bestemmelses ordlyd, der udtrykkeligt vedrører tilfælde, hvor den berørte medlemsstat har tilsidesat sin forpligtelse til at »meddele gennemførelsesforanstaltninger« til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure. Det er således alene en tilsidesættelse af forpligtelsen til at »meddele« gennemførelsesforanstaltninger og ikke en tilsidesættelse af gennemførelsesforpligtelsen, der kan sanktioneres på grundlag af denne bestemmelse. Desuden vedrører denne forpligtelse til at give meddelelse alene meddelelse af visse gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv og ikke meddelelse af alle gennemførelsesforanstaltningerne til direktivet, eftersom EUF-traktatens ophavsmænd ikke regulerede »gennemførelsesforanstaltningerne« i bestemt form, men »gennemførelsesforanstaltninger« i ubestemt form. Denne læsning understøttes i øvrigt af den tyske, den engelske og den nederlandske version af artikel 260, stk. 3, TEUF.
- 44 Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Litauen, Ungarn, Republikken Østrig og Rumænien, som har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kongeriget Belgiens påstande, har i det væsentlige ligeledes gjort gældende, at artikel 260, stk. 3, TEUF kun finder anvendelse, såfremt 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. Republikken Litauen, Den Italienske Republik og Ungarn har imidlertid anerkendt, at Kommissionen, såfremt det er åbenbart, at gennemførelsesretsakterne til et direktiv ikke gør det muligt at nå dets væsentligste mål, eller når der er tale om misbrug af rettigheder, kan benytte sig af artikel 260, stk. 3, TEUF. Til gengæld omfatter denne bestemmelses anvendelsesområde på ingen måde den situation, hvor en medlemsstat har givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger, men hvor sidstnævnte foreholder medlemsstaten en ukorrekt eller delvis gennemførelse af det pågældende direktiv.
- 45 Til støtte for deres standpunkt har de medlemsstater, der har interveneret i denne sag, navnlig gjort gældende, at denne fortolkning af artikel 260, stk. 3, TEUF følger af ordlyden af denne bestemmelse, bygger på bestemmelsens tilblivelseshistorie og er i overensstemmelse med dens formål, idet bestemmelsen kun er tiltænkt at finde anvendelse i de alvorligste og mest åbenbare tilfælde af en

tilsidesættelse af forpligtelsen til at gennemføre og give meddelelse. Fortolkningen understøttes endvidere af den interne opbygning af artikel 260 TEUF og er den eneste, der ikke bringer medlemsstaterne i en særdeles vanskelig situation, eftersom medlemsstaterne, såfremt den af Kommissionen foreslåede fremgangsmåde følges, aldrig kan have vished for, at denne institution ikke agter at pålægge dem en tvangsbøde.

- 46 Hertil kommer den omstændighed, at den i nærværende doms præmis 44 fremførte fortolkning giver mulighed for at sikre, at anvendelsesområdet for artikel 258 TEUF overholdes fuldt ud, og at denne fortolkning er den eneste, der er forenelig med retssikkerhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Fortolkningen vil nemlig føre til, at Kommissionen i de tilfælde, hvor en medlemsstat under retsforhandlingerne for Domstolen har gennemført et direktiv og givet Kommissionen meddelelse om alle gennemførelsesforanstaltningerne, skal afstå fra at nedlægge påstand om, at denne medlemsstat tilpligtes at betale en tvangsbøde. Derudover medfører fortolkningen kun en marginal risiko for, at medlemsstaterne forsøger at undgå anvendelsen af denne bestemmelse ved at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger, der ikke er i overensstemmelse med de faktiske forhold.

– *Domstolens bemærkninger*

- 47 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 260, stk. 3, første afsnit, TEUF fastsætter, at når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, fordi den finder, at medlemsstaten ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan Kommissionen, 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 i overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF fastslår tilsidesættelsen, kan den pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb, og betalingspligten får virkning på den dato, Domstolen fastsætter i sin dom.
- 48 Med henblik på at bestemme rækkevidden af artikel 260, stk. 3, TEUF bør det defineres, under hvilke omstændigheder en medlemsstat kan anses for at have tilsidesat sin »forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger« i denne bestemmelses forstand.
- 49 Det fremgår i denne henseende af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd og de mål, den forfølger, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til EU-rettens bestemmelser som helhed. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante oplysninger med henblik på dens fortolkning (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 260, stk. 3, TEUF er det nødvendigt at undersøge rækkevidden af tilsidesættelsen af »forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv«, som er afgørende i henhold til denne bestemmelse.
- 51 Domstolen har herom inden for rammerne af procedurer vedrørende artikel 258 TEUF gentagne gange fastslået, at den meddelelse, som medlemsstaterne skal foretage, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, har til formål at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 17 TEU navnlig består i at drage omsorg for gennemførelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som vedtages på grundlag heraf af institutionerne. Denne meddelelse skal derfor indeholde tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger vedrørende indholdet af de nationale regler, som gennemfører et direktiv. Denne meddelelse, der kan ledsages af en sammenligningstabel, skal således utvetydigt anføre de love og

administrative foranstaltninger, med hvilke medlemsstaten mener at have opfyldt de forskellige forpligtelser, den er pålagt ved dette direktiv. Gør den ikke det, er Kommissionen således ude af stand til at kontrollere, om medlemsstaten reelt og fuldt ud har gennemført direktivet. Hvis en medlemsstat undlader at opfylde denne forpligtelse, det være sig ved slet ikke at give oplysninger, delvise oplysninger, eller ved ikke at give tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger, kan det i sig selv begrunde, at proceduren efter artikel 258 TEUF indledes med henblik på at fastslå dette traktatbrud (jf. i denne retning dom af 16.6.2005, Kommissionen mod Italien, C-456/03, EU:C:2005:388, præmis 27, og af 27.10.2011, Kommissionen mod Polen, C-311/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:702, præmis 30-32).

- 52 Hvad dernæst angår formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF skal det bemærkes, at denne bestemmelse stort set er enslydende med udkastet til artikel 228, stk. 3, i traktaten om en forfatning for Europa som anført på side 15 i følgeskrivelsen fra præsidiets for Det Europæiske Konvent (det europæiske konvents sekretariat, CONV 734/03) af 12. maj 2003, og selve ordlyden af udkastet er i overensstemmelse med tekstforslaget fra diskussionskredsen vedrørende Domstolen i dens endelige rapport af 25. marts 2003 (CONV 636/03, s. 10 og 11). Det fremgår af denne endelige rapport, at formålet med indførelsen af den mekanisme, der er indeholdt i artikel 260, stk. 3, i TEUF, ikke blot er at tilskynde medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, men også for at lette og fremskynde proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner vedrørende tilsidesættelser af forpligtelsen til at give meddelelse om en national gennemførelsesforanstaltning til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, idet det blev præciseret, at før indførelsen af en sådan mekanisme kunne pålæggelsen af en økonomisk sanktion over for de medlemsstater, som ikke havde efterkommet en tidligere dom afsagt af Domstolen inden for de fastsatte frister, og som ikke havde opfyldt deres forpligtelse til gennemførelse, først ske flere år efter sidstnævnte dom.
- 53 Dette formål ville blive bragt i fare, hvis Kommissionen, således som anført af Kongeriget Belgien og de øvrige medlemsstater, der har afgivet indlæg i denne sag, kun kunne nedlægge påstand om, at en medlemsstat pålægges en økonomisk sanktion i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, hvis den nævnte medlemsstat ikke har givet den meddelelse om nogen som helst gennemførelsesforanstaltning til et direktiv, som er vedtaget efter en lovgivningsprocedure.
- 54 En sådan fortolkning indebærer nemlig en risiko for, at en medlemsstat enten meddeler Kommissionen foranstaltninger til gennemførelse af et ubetydeligt antal af det omhandlede direktivs bestemmelser eller foranstaltninger, som helt åbenbart ikke har til formål at sikre gennemførelsen af dette direktiv, hvilket således ville give medlemsstaterne mulighed for at forhindre Kommissionen i at anvende artikel 260, stk. 3, TEUF.
- 55 En fortolkning, hvorefter det kun er de medlemsstater, som efter Kommissionens opfattelse på korrekt vis har gennemført et direktivs bestemmelser og underrettet denne institution herom, kan anses for at opfylde den i artikel 260, stk. 3, TEUF omhandlede forpligtelse til at give meddelelse, kan dog heller ikke tiltrædes.
- 56 Denne fortolkning er nemlig uforenelig med tilblivelseshistorien for artikel 260, stk. 3, TEUF. Det fremgår således af den i nærværende doms præmis 52 omhandlede endelige rapport, at deltagerne i diskussionskredsen vedrørende Domstolen sondrede mellem dels tilfælde af manglende meddelelse og manglende gennemførelse, dels tilfælde af ukorrekt gennemførelse, og vurderede, at den foreslåede bestemmelse ikke skulle finde anvendelse på sidstnævnte tilfælde, fordi der kun kan pålægges en økonomisk sanktion i dette sidstnævnte tilfælde efter et traktatbrudssøgsmål, som er anlagt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF.
- 57 En sådan fortolkning ville heller ikke være forenelig med den sammenhæng, hvori artikel 260, stk. 3, TEUF indgår, hvorunder hører traktatbrudsproceduren i artikel 258 TEUF. I denne henseende skal det fremhæves, at den i den sidstnævnte bestemmelse fastsatte procedure giver medlemsstaterne mulighed

for at anfægte Kommissionens standpunkt i en bestemt situation i forbindelse med foranstaltninger, som kan sikre en korrekt gennemførelse af det pågældende direktiv, uden imidlertid fra begyndelsen at være udsat for risikoen for at blive pålagt en økonomisk sanktion, idet en sådan sanktion nemlig kun kan pålægges i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, hvis den pågældende medlemsstat ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af en første dom, som fastslår et traktatbrud.

- 58 Under disse omstændigheder skal der anlægges en fortolkning af artikel 260, stk. 3, TEUF, der dels gør det muligt på samme tid at sikre Kommissionens beføjelser for at sikre EU-rettens effektive anvendelse og beskytte den ret til forsvar og den proceduremæssige stilling, som tilkommer medlemsstaterne i henhold til artikel 258 TEUF, sammenholdt med artikel 260, stk. 2, TEUF, dels sætter Domstolen i stand til at kunne udøve sin dømmende funktion, der består i under én og samme procedure at bedømme, om den pågældende medlemsstat har opfyldt sine meddelelsesforpligtelser, og i givet fald vurdere grovheden af den således fastslåede tilsidesættelse og pålægge den økonomiske sanktion, som den finder bedst passer til den konkrete sags omstændigheder.
- 59 På grundlag af samtlige disse elementer skal ordene »forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger« i artikel 260, stk. 3, TEUF fortolkes således, at de vedrører medlemsstaternes forpligtelse til at meddele tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger med hensyn til gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv. Med henblik på at opfylde kravet om retssikkerhed og sikre gennemførelsen af alle bestemmelserne i dette direktiv på hele det pågældende område, er medlemsstaterne forpligtet til for hver enkelt bestemmelse at angive den eller de nationale gennemførelsesbestemmelser. Efter denne meddelelse, i givet fald ledsaget af fremlæggelsen af en sammenligningstabel, påhviler det Kommissionen med henblik på at nedlægge påstand om, at den pågældende medlemsstat pålægges en i denne bestemmelse fastsat økonomisk sanktion, at godtgøre, at visse gennemførelsesforanstaltninger åbenbart mangler eller ikke dækker hele den pågældende medlemsstats område, idet det dog ikke under den retslige procedure indledt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF tilkommer Domstolen at undersøge, om de nationale foranstaltninger, der er meddelt Kommissionen, sikrer en korrekt gennemførelse af det pågældende direktivs bestemmelser.

*Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud på tidspunktet for undersøgelsen af de faktiske omstændigheder*

- 60 Ifølge Domstolens praksis er pålæggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som det traktatbrud, som denne tvangsbøde tilsigter at sanktionere, har været ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. i denne retning 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 7.9.2016, Kommissionen mod Grækenland, C-584/14, EU:C:2016:636, præmis 70).
- 61 Denne retspraksis vedrørende artikel 260, stk. 2, TEUF skal anvendes analogt for så vidt angår artikel 260, stk. 3, TEUF, for så vidt som tvangsbøder i henhold til disse to artikler forfølger det samme formål, dvs. at tilskynde medlemsstaten til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved (jf. i denne retning dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 81).
- 62 Det skal derfor afgøres, om det traktatbrud, som af Kommissionen foreholdes Kongeriget Belgien i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, nemlig den manglende vedtagelse af foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme direktiv 2014/61, og a fortiori at denne medlemsstat ikke har meddelt gennemførelsesforanstaltningerne i forbindelse hermed, som konstateret i nærværende doms præmis 27 varede indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

- 63 Som det fremgår af nærværende doms præmis 12 og 13, har Kommissionen under retsforhandlingerne reguleret størrelsen af den tvangsbøde, som den har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien skal betale, for at tage hensyn til den omstændighed, at det traktatbrud, som foreholdes denne medlemsstat, nu, og alene for så vidt angår hovedstadsregionen Bruxelles, er begrænset til den manglende gennemførelse af artikel 2, stk. 7-9 og 11, artikel 4, stk. 5, samt artikel 8 i direktiv 2014/61 og den manglende meddelelse af foranstaltninger til gennemførelse af disse bestemmelser i den pågældende region.
- 64 Hvad for det første angår dette direktivs artikel 2, stk. 7-9 og 11, skal det bemærkes, at disse bestemmelser indeholder definitionerne af begreberne »byggningsintern fysisk infrastruktur«, »højhastighedsforberedt byggningsintern fysisk infrastruktur«, »større renoveringsarbejde« og »adgangspunkt«, og at det fremgår af sammenligningstabellen, der er vedlagt som bilag til Kongeriget Belgiens svarskrift, at gennemførelsen af disse definitioner på tidspunktet for det nævnte svarskrifts indlevering for hovedstadsregionen Bruxelles kun havde været genstand for et »udkast til anordning om ændring af den regionale forordning om byplanlægning«. Da denne medlemsstat ikke har foretaget nogen efterfølgende meddelelse vedrørende vedtagelsen og ikrafttrædelsen af udkastet til anordning, skal det konkluderes, at den nævnte medlemsstat endnu ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen i hovedstadsregionen Bruxelles af det nævnte direktivs artikel 2, stk. 7-9 og 11.
- 65 Hvad for det andet angår artikel 4, stk. 5, i direktiv 2014/61, hvorefter medlemsstaterne efter særlig skriftlig anmodning fra en virksomhed, der udbyder eller har tilladelse til at udbyde offentlige kommunikationsnet, skal kræve, at netoperatørerne imødekommer rimelige anmodninger om anlægsopmålinger af nærmere specificerede elementer af deres fysiske infrastruktur, skal det fastslås, at den sammenligningstabel, der er vedlagt som bilag til Kongeriget Belgiens svarskrift, ikke indeholder nogen angivelse vedrørende en gennemførelsesforanstaltning, der allerede er vedtaget i hovedstadsregionen Bruxelles. Idet Kongeriget Belgien ikke efter indleveringen af svarskriftet har meddelt nogen yderligere oplysninger med hensyn til den pågældende bestemmelse, skal det konkluderes, at artikel 4, stk. 5, i direktiv 2014/61 endnu ikke er blevet gennemført for hovedstadsregionen Bruxelles.
- 66 Hvad for det tredje angår artikel 8 i direktiv 2014/61, hvoraf visse bestemmelser efter Kongeriget Belgiens opfattelse ikke behøver at blive gennemført i national ret, da de er fakultative, fremgår det af den i den foregående præmis omtalte sammenligningstabel, at bestemmelserne i denne artikel, for hvilke det ikke er bestridt, at gennemførelsen var obligatorisk, under alle omstændigheder endnu ikke var blevet gennemført i hovedstadsregionen Bruxelles. Selv om denne sammenligningstabel redegør for et »udkast til anordning om ændring af den regionale forordning om byplanlægning«, har Kongeriget Belgien ikke efterfølgende meddelt nogen oplysninger om vedtagelsen og ikrafttrædelsen af udkastet til anordning. Det skal derfor konkluderes, at Kongeriget Belgien endnu ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen i hovedstadsregionen Bruxelles af artikel 8 i direktiv 2014/61.
- 67 Som anført i nærværende doms præmis 22 bestred Kongeriget Belgien endelig ikke i retsmødet de af Kommissionen fremførte klagepunkter og anerkendte, at der stadig skulle vedtages foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2014/61 i belgisk ret, og at disse foranstaltninger ville blive meddelt så hurtigt som muligt.
- 68 Henset til disse betragtninger skal det konkluderes, at Kongeriget Belgien delvist har fortsat traktatbruddet, idet det på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder stadig ikke for så vidt angår hovedstadsregionen Bruxelles har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af artikel 2, stk. 7-9 og 11, artikel 4, stk. 5, samt artikel 8 i direktiv 2014/61 i national ret, og følgelig a fortiori ikke har givet Kommissionen meddelelse om sådanne gennemførelsesforanstaltninger. Det følger heraf, at artikel 260, stk. 3, TEUF finder anvendelse i den foreliggende sag.

### *Pålæggelse af en tvangsbøde i det foreliggende tilfælde*

#### *– Parternes argumenter*

- 69 Hvad angår tvangsbødens størrelse, er Kommissionen i overensstemmelse med det standpunkt, som afspejles i punkt 23 i den i nærværende doms præmis 28 omhandlede meddelelse, af den opfattelse, at beregningsmetoderne for den i artikel 260, stk. 3, TEUF omhandlede tvangsbøde skal være de samme som dem, der anvendes i forbindelse med den i artikel 260, stk. 2, TEUF fastsatte procedure.
- 70 I den foreliggende sag har Kommissionen i retsmødet foreslået at anvende en grovhedskoefficient på 1 på en skala fra 1-20. Med hensyn til overtrædelsens varighed finder den, at en koefficient på 1,8 på en skala fra 1-3 ville være passende. I denne henseende har Kommissionen præciseret, at det i modsætning til det af Kongeriget Belgien hævdede fremgår af selve ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/61, at medlemsstaterne skulle vedtage og offentliggøre de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv senest den 1. januar 2016 og underrette Kommissionen herom. Det er derfor fra og med denne sidstnævnte dato, at en medlemsstat kunne anses for at have tilsidesat sin forpligtelse til at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger, og ikke fra den 1. juli 2016, hvilket svarer til udgangspunktet for anvendelsen af de nationale bestemmelser, der er vedtaget.
- 71 Ved at anvende faktor »n« på disse koefficienter med hensyn til Kongeriget Belgien, dvs. 4,96, og en ensartet grundsats på 680 EUR har Kommissionen nedlagt påstand om pålæggelse af en tvangsbøde på 6 071,04 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af direktiv 2014/61, regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag.
- 72 Kongeriget Belgien har nedlagt påstand om, at i det tilfælde, hvor der pålægges en tvangsbøde, fastsættes størrelsen af denne tvangsbøde til et lavere beløb end det, som Kommissionen har nedlagt påstand om. I denne forbindelse har medlemsstaten bestridt størrelsen af grovhedskoefficienten og af koefficienten for overtrædelsens varighed med henvisning til, at de ikke er proportionale i forhold til det eventuelt fastslåede traktatbrud.
- 73 Navnlig for så vidt angår grovhedskoefficienten har Kongeriget Belgien bl.a. anført, at der ikke er blevet foretaget en konkret analyse af konsekvenserne af manglen på en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2014/61 og de mulige omkostningsbesparelser ved en fuldstændig gennemførelse. I denne henseende findes der allerede i den belgiske retsorden adskillige normative bestemmelser, ifølge hvilke det er tilladt eller endog påbudt at koordinere anlægsarbejder og adgang til oplysninger om eksisterende fysisk infrastruktur, om planlagte anlægsarbejder og procedurerne for udstedelse af nødvendige tilladelser, således at formålene med det pågældende direktiv stort set allerede er opnået i den belgiske retsorden. Tilsidesættelsen af gennemførelsesforpligtelsen har således kun en begrænset indvirkning på generelle eller individuelle interesser – kriterier, som Kommissionen og Domstolen tager hensyn til for at vurdere en overtrædelses grovhed. Under alle omstændigheder er der grund til at tage hensyn til de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af direktiv 2014/61 i belgisk ret efter anlæggelsen af nærværende sag.
- 74 Hvad angår koefficienten for overtrædelsens varighed har Kongeriget Belgien bemærket, at selv om det er korrekt, at medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 2014/61 skulle vedtage og offentliggøre de bestemmelser, der gennemfører direktivet, senest den 1. januar 2016, fremgår det ligeledes af denne samme artikel 13, at det først tilkom medlemsstaterne at anvende disse bestemmelser fra den 1. juli 2016. Der skal derfor tages udgangspunkt i denne sidstnævnte dato for at vurdere overtrædelsens varighed og foretages en nedsættelse af koefficienten for den pågældende overtrædelses varighed til 1,3.

- 75 For så vidt angår den nærmere fremgangsmåde for tvangsbødens betaling har Kongeriget Belgien anmodet om, at kontrollen med gennemførelsen af direktiv 2014/61 og opfyldelsen af Domstolens dom foretages på halvårsbasis efter afsigelsen af denne dom, og at betalingen af tvangsbøden følgelig også sker på halvårsbasis frem for på daglig basis. En sådan løsning giver mulighed for at tage hensyn til og tilskynde til fremskridt med gennemførelsen af dette direktiv og i givet fald afbøde tvangsbødens indvirkning på de offentlige finanser.
- 76 Henset til den sammensatte karakter af gennemførelsen af direktiv 2014/61 i belgisk ret, der vedrører en flerhed af kompetente myndigheder på området, har Kongeriget Belgien i øvrigt anmodet Domstolen om at indrømme det en frist på seks måneder fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag for at gøre det muligt for den at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktivet.
- 77 De medlemsstater, der er intervereret i sagen til støtte for Kongeriget Belgiens påstande, har i det væsentlige gjort gældende, at det påhviler Kommissionen på utvetydig vis at godtgøre overtrædelsens grovhed for at sikre sanktionens forholdsmæssighed. I den foreliggende sag er den af Kommissionen anvendte grad af grovhed alt for høj. Det bør navnlig sikres, at tvangsbødens størrelse nedsættes i takt med den gradvise opfyldelse af dommen i nærværende sag. I øvrigt fremgår det af ordlyden af artikel 260, stk. 3, TEUF samt af en systematisk fortolkning af artikel 260, stk. 2 og 3, TEUF, at EU-lovgiver har ønsket at fastsætte et rimeligt tidsrum mellem afsigelsen af en dom, hvorved der pålægges en økonomisk sanktion, og tidspunktet for, at den dermed forbundne betalingsforpligtelse får virkning.

– *Domstolens bemærkninger*

- 78 Det bemærkes indledningsvis, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (jf. analogt med artikel 260, stk. 2, TEUF dom af 2.12.2014, Kommissionen Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 Som det er anført i nærværende doms præmis 60 og 61, er fastsættelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som traktatbruddet har varet ved indtil tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.
- 80 Som det er blevet fastslået i denne doms præmis 68, var de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktiv 2014/61 i belgisk ret hverken blevet gennemført fuldt ud eller meddelt Kommissionen på tidspunktet for undersøgelsen af de faktiske omstændigheder.
- 81 På dette grundlag er det Domstolens opfattelse, at pålæggelsen af en tvangsbøde, som Kommissionen har nedlagt påstand om i nærværende sag, udgør et passende økonomisk middel med henblik på at sikre Kongeriget Belgiens overholdelse af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af det pågældende direktiv og traktaterne.
- 82 Derimod forholder det sig således, at eftersom de af Kongeriget Belgien meddelte foranstaltninger, således som Kommissionen har anerkendt, vidner om en udvikling hen imod en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2014/61 i belgisk ret siden sagens anlæg, er det ikke udelukket, at gennemførelsen af det pågældende direktiv er fuldstændig på tidspunktet for afsigelsen af dommen i denne sag. Tvangsbøden pålægges således kun for så vidt som traktatbruddet fortsat består på tidspunktet for afsigelsen af denne dom.
- 83 Det bemærkes, at når Domstolen udøver sit skøn på området, påhviler det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. analogt

dom af 4.7.2000, Kommissionen mod Grækenland, C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 90, og af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 118), og på den anden side ikke i henhold til artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF overstiger det af Kommissionen anførte beløb.

- 84 De kriterier, der ved fastsættelsen af tvangsbødens størrelse skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er principielt overtrædelsens varighed, overtrædelsens grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til traktatbruddets konsekvenser for de pågældende offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (jf. analogt med hensyn til artikel 260, stk. 2, TEUF dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 Hvad angår overtrædelsens grovhed skal det fastslås, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter.
- 86 Selv om det er korrekt, at Kongeriget Belgien siden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, har gjort fremskridt med gennemførelsen af direktiv 2014/61 og meddelelsen til Kommissionen af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af dette direktiv, forholder det sig ikke desto mindre således, at nogle af direktivets bestemmelser på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder stadig ikke var blevet gennemført i national ret for en del af Kongeriget Belgiens område.
- 87 For så vidt angår overtrædelsens varighed skal denne vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen (jf. analogt med hensyn til artikel 260, stk. 2, TEUF, dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 130 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 I det foreliggende tilfælde var det hævdede traktatbrud, således som det fremgår af nærværende doms præmis 68, endnu ikke ophørt på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder. Det skal derfor fastslås, at traktatbruddet har varet siden udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, således som forlænget af Kommissionen indtil den 28. februar 2017. Denne varighed på næsten to et halvt år er betragtelig, henset til den omstændighed, at medlemsstaterne i henhold til artikel 13 i direktiv 2014/61 var forpligtet til at gennemføre bestemmelserne i det pågældende direktiv senest den 1. januar 2016.
- 89 Henset til det ovenstående og til det skøn, som Domstolen er tillagt i artikel 260, stk. 3, TEUF, der bestemmer, at den tvangsbøde som Domstolen pålægger, ikke må overstige det af Kommissionen påståede beløb, finder Domstolen, at fastsættelsen af en tvangsbøde på 5 000 EUR pr. dag er passende for at sikre Kongeriget Belgiens overholdelse af de forpligtelser, der påhviler det i medfør af artikel 13 i direktiv 2014/61.
- 90 Kongeriget Belgiens argumentation med hensyn til nedsættelsen af tvangsbøden kan ikke tiltrædes. Det skal således fastslås, at formålet med den krævede tvangsbøde er at bringe det traktatbrud til ophør, som for Kongeriget Belgiens vedkommende består i kun at have foretaget en delvis gennemførelse af direktiv 2014/61 og i ikke at have meddelt alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre den



pågældende gennemførelse i belgisk ret. At fastsætte en nedsættelse af denne bøde på baggrund af en gradvis vedtagelse og meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger ville være egnet til at skade effektiviteten af denne tvangsbøde.

- 91 For så vidt angår den nærmere fremgangsmåde for tvangsbødens betaling, tilkommer det i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF Domstolen at fastsætte den dato, hvor betalingspligten får virkning.
- 92 I den foreliggende sag finder Domstolen det passende ved udøvelsen af sit skøn at beregne udgangspunktet for tvangsbøden fra datoen for afsigelsen af nærværende dom, alene med det i denne doms præmis 82 formulerede forbehold. Idet en konstatering af traktatbruddets ophør ikke kræver, at Kommissionen foretager en kompleks bedømmelse af de faktiske omstændigheder, er det i øvrigt ikke nødvendigt at fastsætte, at tvangsbøden skal betales på halvårsbasis.
- 93 På baggrund af det ovenstående bør det derfor pålægges Kongeriget Belgien til Kommissionen at betale en daglig tvangsbøde på 5 000 EUR, regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom, og indtil denne medlemsstat har bragt det fastslåede traktatbrud til ophør.

### Sagsomkostninger

- 94 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det en tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Belgien at betale sagsomkostningerne.
- 95 I henhold til samme procesreglements artikel 140, stk. 1, hvorefter medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, skal det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Litauen, Ungarn, Republikken Østrig og Rumænien bærer hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det 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 ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 30. september 2016, som forlænget af Europa-Kommissionen, ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og a fortiori ikke havde givet Kommissionen meddelelse om sådanne gennemførelsesforanstaltninger.**
- 2) **Kongeriget Belgien fortsætter delvist traktatbruddet, idet den på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder stadig ikke for så vidt angår hovedstadsregionen Bruxelles har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af artikel 2, stk. 7-9 og 11, artikel 4, stk. 5, samt artikel 8 i direktiv 2014/61 i national ret og a fortiori ikke har givet Kommissionen meddelelse om sådanne gennemførelsesforanstaltninger.**
- 3) **I tilfælde af, at det i punkt 2 fastslåede traktatbrud fortsat består på datoen for afsigelsen af denne dom, pålægges Kongeriget Belgien at betale Kommissionen en tvangsbøde på 5 000 EUR pr. dag fra denne dato, og indtil dette traktatbrud ophører.**
- 4) **Kongeriget Belgien betaler sagsomkostningerne.**

- 5) Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Litauen, Ungarn, Republikken Østrig og Rumænien bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter