



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 juli 2019*

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid – Richtlijn 2014/61/EU – Geen omzetting en/of geen mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Verzoek om veroordeling tot betaling van een dwangsom per dag – Berekening van het bedrag van de dwangsom”

In zaak C-543/17,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 15 september 2017,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Hottiaux, C. Cattabriga, L. Nicolae, G. von Rintelen en R. Troosters als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, aanvankelijk vertegenwoordigd door P. Cottin, C. Pochet, J. Van Holm en L. Cornelis, vervolgens door P. Cottin en C. Pochet als gemachtigden, bijgestaan door P. Vernet, S. Depré en M. Lambert de Rouvroit, advocaten, en A. Van Acker en N. Lollo, deskundigen,

verweerder,

ondersteund door:

Bondsrepubliek Duitsland, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Henze en S. Eisenberg, vervolgens door S. Eisenberg als gemachtigden,

Republiek Estland, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,

Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door G. Gilmore, BL, en P. McGarry, SC,

Koninkrijk Spanje, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Gavela Llopis en A. Rubio González, vervolgens door A. Rubio González als gemachtigden,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. de Moustier, C. David, A.-L. Desjonquères, I. Cohen, B. Fodda en D. Colas als gemachtigden,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

* Procestaal: Frans.

Republiek Litouwen, aanvankelijk vertegenwoordigd door G. Taluntytė, L. Bendoraitytė en D. Kriauciūnas, vervolgens door L. Bendoraitytė als gemachtigden,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en Z. Wagner als gemachtigden,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door G. Hesse, G. Eberhard en C. Drexel als gemachtigden,

Roemenië, vertegenwoordigd door C.-R. Cantăr, R. I. Hațieganu en L. Lițu als gemachtigden,

intervenienten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader, F. Biltgen (rapporteur), K. Jürimäe en C. Lycourgos, kamerpresidenten, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M.-A. Gaudissart, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 januari 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 april 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof om vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet uiterlijk op 1 januari 2016 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid (PB 2014, L 155, blz. 1), althans deze bepalingen niet aan de Commissie mee te delen, zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van deze richtlijn niet is nagekomen, en om deze lidstaat te veroordelen tot betaling van een dwangsom die aanvankelijk was bepaald op 54 639,36 EUR en uiteindelijk is verlaagd naar 6 071,04 EUR per dag, vanaf de dag waarop het arrest wegens niet-nakoming van de verplichting tot mededeling van de maatregelen ter omzetting van deze richtlijn wordt gewezen.

Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 1 van richtlijn 2014/61 luidt:

„1. Deze richtlijn beoogt de uitrol van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid te vergemakkelijken en te stimuleren door het gezamenlijk gebruik van bestaande fysieke infrastructuur te bevorderen en de efficiëntere aanleg van nieuwe fysieke infrastructuur mogelijk te maken, zodat deze netwerken tegen lagere kosten kunnen worden uitgerold.

2. Bij deze richtlijn worden minimumvoorschriften in verband met civiele werken en fysieke infrastructuur vastgesteld, teneinde bepaalde aspecten van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op die gebieden nader tot elkaar te brengen.

3. De lidstaten kunnen met het Unierecht overeenstemmende maatregelen handhaven of invoeren die verder gaan dan de bij deze richtlijn vastgestelde minimumvoorschriften met het oog op een betere verwezenlijking van de in lid 1 bepaalde doelstelling.

[...]"

3 Artikel 2 van deze richtlijn, met het opschrift „Definities”, is als volgt verwoord:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de definities van richtlijn 2002/21/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33)].

Daarnaast gelden de volgende definities:

[...]

7. „fysieke binnenhuisinfrastructuur”: fysieke infrastructuur of installaties op de locatie van de eindgebruiker, met inbegrip van elementen die gemeenschappelijk eigendom zijn, die bestemd is om vaste en/of draadloze toegangsnetwerken onder te brengen, voor zover die netwerken elektronische communicatiediensten kunnen leveren en door middel waarvan het toegangspunt van het gebouw kan worden aangesloten op het aansluitpunt van het netwerk;

8. „voor hoge snelheid bestemde fysieke binnenhuisinfrastructuur”: fysieke binnenhuisinfrastructuur die bestemd is om elementen van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid onder te brengen of het leveren van die netwerken mogelijk te maken;

9. „belangrijke renovatiewerken”: bouwwerkzaamheden of civieltechnische werken op de locatie van de eindgebruiker die de gehele fysieke binnenhuisinfrastructuur of een aanzienlijk deel daarvan structureel wijzigen en waarvoor een bouwvergunning is vereist;

[...]

11. „toegangspunt”: een in of buiten het gebouw gelegen fysiek punt dat toegankelijk is voor ondernemingen die openbare communicatienetwerken aanbieden of waaraan een vergunning is verleend om openbare communicatienetwerken aan te bieden, en waar het netwerk kan worden aangesloten op de voor hoge snelheid bestemde fysieke binnenhuisinfrastructuur.”

4 Artikel 4, lid 5, van richtlijn 2014/61 bepaalt:

„De lidstaten eisen dat de netwerkexploitanten, op specifiek, schriftelijk verzoek van een onderneming die openbare communicatienetwerken aanbiedt of waaraan vergunning voor het aanbieden van openbare communicatienetwerken is verleend, ingaan op redelijke verzoeken tot inspecties ter plaatse van specifieke elementen van hun fysieke infrastructuur. In dat verzoek moeten de elementen van het betrokken netwerk worden gespecificeerd met het oog op de aanleg van elementen van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid. Inspecties ter plaatse van de gespecificeerde netwerkelementen moeten uiterlijk één maand vanaf de datum van ontvangst van het schriftelijk verzoek worden toegestaan, waarbij evenredige, niet-discriminerende en transparante voorwaarden worden gehanteerd, onverminderd de beperkingen overeenkomstig lid 1.”

5 In artikel 8 van deze richtlijn staat te lezen:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle recent opgetrokken gebouwen op de locatie van de eindgebruiker, met inbegrip van elementen daarvan in gezamenlijk eigendom, waarvoor na 31 december 2016 aanvragen voor bouwvergunningen zijn ingediend, worden uitgerust met een voor hoge snelheid bestemde fysieke binnenhuisinfrastructuur tot de netwerkaansluitpunten. Dezelfde verplichting geldt in geval van belangrijke renovatiewerken waarvoor aanvragen voor een bouwvergunning zijn ingediend na 31 december 2016.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat alle recent opgetrokken meergezinswoningen waarvoor aanvragen voor een bouwvergunning zijn ingediend na 31 december 2016, in of buiten het gebouw worden uitgerust met een toegangspunt. Dezelfde verplichting geldt in geval van belangrijke renovatiewerken voor meergezinswoningen waarvoor na 31 december 2016 aanvragen voor een bouwvergunning zijn ingediend.

3. Gebouwen die overeenkomstig dit artikel zijn uitgerust, komen in aanmerking voor het vrijwillig te gebruiken ‚breedbandklaar’-keurmerk in de lidstaten die voor de invoering van een dergelijk keurmerk hebben gekozen.

4. De lidstaten kunnen voorzien in vrijstellingen van de in de leden 1 en 2 vastgestelde verplichtingen voor bepaalde categorieën gebouwen, met name eengezinswoningen, of voor belangrijke renovatiewerken, in gevallen waarin het voldoen aan deze verplichtingen buiten proportie is, bijvoorbeeld wat betreft de kosten voor de individuele of mede-eigenaars, of wat betreft het soort gebouw, bijvoorbeeld specifieke categorieën monumenten, historische gebouwen, vakantiehuisen, militaire gebouwen of andere gebouwen die voor doeleinden van nationale veiligheid worden gebruikt. Dergelijke vrijstellingen worden daartoe met redenen omkleed. De belanghebbende partijen moeten in de gelegenheid worden gesteld binnen een redelijke periode opmerkingen over de ontwerp vrijstellingen te maken. Eventuele vrijstellingen moeten aan de Commissie worden meegedeeld.”

6 In artikel 13 van de richtlijn, „Omzetting”, is het volgende bepaald:

„De lidstaten stellen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast en maken deze bekend teneinde uiterlijk op 1 januari 2016 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan in kennis.

Zij passen die bepalingen toe met ingang van 1 juli 2016.

Wanneer de lidstaten die bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor de verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.”

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

7 Omdat zij niet binnen de in artikel 13 van richtlijn 2014/61 bepaalde omzettingstermijn, namelijk 1 januari 2016, informatie van het Koninkrijk België had ontvangen over de vaststelling en bekendmaking van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig waren om aan deze richtlijn te voldoen, heeft de Commissie deze lidstaat op 23 maart 2016 een aanmaningsbrief gezonden.

- 8 Uit het antwoord van het Koninkrijk België van 11 juli 2016 bleek dat de omzettingsmaatregelen nog maar in voorbereiding waren. De Commissie heeft deze lidstaat daarom op 30 september 2016 een met redenen omkleed advies toegezonden, waarin zij hem verzocht om binnen twee maanden na de ontvangst ervan de maatregelen te nemen die nodig waren om aan de vereisten van richtlijn 2014/61 te voldoen.
- 9 Nadat de Commissie de antwoordtermijn op verzoek van de Belgische autoriteiten had verlengd tot 28 februari 2017, heeft het Koninkrijk België bij brieven van 21 februari en 28 maart 2017 op het met redenen omklede advies geantwoord. Daarin stelde het de Commissie ervan in kennis dat de omzetting van richtlijn 2014/61 gaande was. Het heeft bij die brieven ontwerpen van omzettingsmaatregelen gevoegd, alsook de geconsolideerde versie van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 3 juli 2008 betreffende de bouwplaatsen op de openbare weg.
- 10 Omdat de Commissie van oordeel was dat het Koninkrijk België richtlijn 2014/61 niet volledig had omgezet en evenmin de desbetreffende nationale omzettingsmaatregelen had meegedeeld, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.
- 11 Bij brieven van 10 en 25 augustus en 12 september 2017 heeft het Koninkrijk België de Commissie diverse wettelijke maatregelen ter omzetting van richtlijn 2014/61 op federaal niveau en op het niveau van het Vlaamse Gewest toegezonden.
- 12 In haar memorie van repliek heeft de Commissie te kennen gegeven dat weliswaar sinds de neerlegging van het verzoekschrift duidelijke voortgang was geboekt bij de omzetting van richtlijn 2014/61 in België, maar dat nog steeds aanvullende maatregelen nodig waren om deze richtlijn volledig om te zetten. De Belgische autoriteiten hadden overigens zelf erkend dat dit noodzakelijk was. Bijgevolg heeft de Commissie haar conclusies gehandhaafd, al heeft zij in dat stadium van de procedure het bedrag van de dwangsom waartoe zij het Koninkrijk België wilde doen veroordelen naar 12 142,08 EUR per dag verlaagd.
- 13 Ter terechtzitting heeft de Commissie, gelet op de verdere voortgang die het Koninkrijk België sinds de neerlegging van de repliek bij de omzetting van richtlijn 2014/61 had geboekt, verduidelijkt dat er uitsluitend op het niveau van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest nog lacunes waren en het bedrag van de gevorderde dwangsom naar 6 071,04 EUR verlaagd. Haar andere conclusies heeft deze instelling evenwel gehandhaafd.
- 14 Bij beslissingen van de president van het Hof van 5 februari 2018 en 21 november 2018 zijn de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Litouwen, Hongarije en de Republiek Oostenrijk alsook Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk België.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

- 15 Volgens de Commissie heeft het Koninkrijk België niet voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van richtlijn 2014/61 door niet uiterlijk op 1 januari 2016 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig waren om aan deze richtlijn te voldoen, althans door deze bepalingen niet aan de Commissie mee te delen.

- 16 De Commissie herinnert er onder meer aan dat de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid, en dat de lidstaten zich niet op binnenlandse situaties of praktische problemen kunnen beroepen om de niet-omzetting van een richtlijn binnen de door de Uniewetgever gestelde termijn te rechtvaardigen. Bijgevolg moet elk van de lidstaten rekening houden met de fasen die volgens zijn binnenlandse rechtsorde noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de vereiste wetgeving, om te verzekeren dat de omzetting binnen de gestelde termijn kan plaatsvinden.
- 17 In de onderhavige zaak waren de lidstaten krachtens artikel 13 van richtlijn 2014/61 verplicht om uiterlijk op 1 januari 2016 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen teneinde aan deze richtlijn te voldoen en om de Commissie daarvan in kennis te stellen. Uit de diverse mededelingen van het Koninkrijk België volgt dat het anderhalf jaar na het verstrijken van de bij deze richtlijn bepaalde omzettingstermijn niet alle maatregelen had vastgesteld die voor de volledige omzetting daarvan nodig waren. Zo waren bij het verstrijken van de termijn die was vastgesteld in het met redenen omklede advies van 30 september 2016, en zelfs op de datum waarop de Commissie heeft beslist om het onderhavige beroep in te stellen, namelijk 13 juli 2017, de artikelen 2 tot en met 11 van richtlijn 2014/61 niet volledig omgezet in België, aangezien alleen de artikelen 5 en 6 waren omgezet, en dit uitsluitend voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.
- 18 Weliswaar heeft de Commissie in haar repliek uiteengezet dat het Koninkrijk België haar in kennis heeft gesteld van een bepaald aantal omzettingsmaatregelen die sinds de instelling van het beroep waren vastgesteld, maar uit deze kennisgevingen blijkt dat deze lidstaat de artikelen 2 tot en met 4, artikel 7, lid 1, en de artikelen 8 en 10 van richtlijn 2014/61 nog steeds niet volledig had omgezet.
- 19 Ter terechtzitting heeft de Commissie gepreciseerd dat in dat stadium van de procedure, ondanks de nieuwe voortgang die was geboekt, nog steeds niet kon worden geconstateerd dat artikel 2, leden 7 tot en met 9 en 11, artikel 4, lid 5, en artikel 8 van richtlijn 2014/61 volledig waren omgezet.
- 20 Het Koninkrijk België benadrukt dat het vanaf het begin van de precontentieuze procedure, ter eerbieding van het beginsel van loyale samenwerking, niet heeft gepoogd te verhelen dat nog enkele nationale bepalingen moesten worden vastgesteld om voor een volledige omzetting van richtlijn 2014/61 te zorgen. Het merkt evenwel op dat de verschillende daarvoor bevoegde autoriteiten, namelijk de federale staat, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap (België), elk binnen hun bevoegdheidssfeer bepalingen ter omzetting van deze richtlijn hebben vastgesteld of op zijn minst de nodige maatregelen met het oog op de vaststelling van dergelijke bepalingen hebben getroffen. Voor het overige heeft de Commissie in de loop van de behandeling zelf erkend dat die inspanningen ook daadwerkelijk waren geleverd, door het bedrag van de gevorderde dagelijkse dwangsom te verlagen.
- 21 Zonder de vaststelling van de Commissie te betwisten dat nog bepaalde maatregelen moesten worden getroffen, heeft het Koninkrijk België in zijn dupliek nog te kennen gegeven het met de Commissie oneens te zijn over de details van de nog te treffen maatregelen.
- 22 Tot slot heeft het Koninkrijk België ter terechtzitting, gelet op de omstandigheid dat de Commissie haar grieven ten aanzien van de niet-omzetting van enkele bepalingen richtlijn 2014/61 alleen nog voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest handhaafde, erkend dat deze bepalingen nog steeds niet waren omgezet en dat de omzettingsmaatregelen nog niet waren meegedeeld.

Beoordeling door het Hof

- 23 Vooraf dient de vaste rechtspraak van het Hof in herinnering te worden gebracht dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn en dat het Hof geen rekening kan houden met latere wijzigingen (arresten van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland, C-103/00, EU:C:2002:60, punt 23, en 21 maart 2019, Commissie/Italië, C-498/17, EU:C:2019:243, punt 29).
- 24 In de onderhavige zaak heeft de Commissie haar met redenen omklede advies op 30 september 2016 aan het Koninkrijk België toegezonden, zodat de daarin vastgestelde termijn van twee maanden op 30 november 2016 verstreek. Vast staat evenwel dat deze termijn, die op verzoek van de Belgische autoriteiten door de Commissie is verlengd, uiteindelijk op 28 februari 2017 is verstreken. Of al dan niet sprake is van de gestelde niet-nakoming moet dus worden beoordeeld aan de hand van de nationale wetgeving die op die datum gold (zie naar analogie arrest van 9 december 2004, Commissie/Frankrijk, C-177/03, EU:C:2004:784, punt 25).
- 25 Naast het feit dat uit het antwoord van het Koninkrijk België van 21 februari 2017 volgt dat richtlijn 2014/61 op die datum nog niet volledig was omgezet in nationaal recht, staat ook vast dat er tot 28 februari 2017 geen verandering in die situatie was gekomen, aangezien inmiddels geen extra maatregelen ter omzetting van deze richtlijn aan de Commissie zijn meegedeeld.
- 26 De conclusie moet derhalve luiden dat het Koninkrijk België bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies vastgestelde termijn, zoals door de Commissie verlengd, noch de maatregelen had getroffen die nodig waren ter verzekering van de omzetting van richtlijn 2014/61 noch de maatregelen ter omzetting daarvan had meegedeeld.
- 27 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, door niet binnen de termijn als vastgesteld in het met redenen omklede advies van 30 september 2016, zoals verlengd door de Commissie, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om aan deze richtlijn te voldoen, en, a fortiori, door de Commissie geen dergelijke omzettingsmaatregelen mee te delen, zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van richtlijn 2014/61 niet is nagekomen.

Niet-nakoming in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU

Werkingsfeer van artikel 260, lid 3, VWEU

– Argumenten van partijen

- 28 Volgens de Commissie is artikel 260, lid 3, VWEU bij het Verdrag van Lissabon ingevoegd ter versterking van de sanctieregeling die eerder bij het Verdrag van Maastricht was ingevoerd. Gelet op het feit dat deze bepaling een novum was en op de noodzaak om de transparantie en de rechtszekerheid te handhaven, heeft deze instelling de mededeling betreffende de uitvoering van artikel 260, lid 3, VWEU (PB 2011, C 12, blz. 1) vastgesteld.
- 29 Het doel van deze bepaling is om de lidstaten er nog sterker toe aan te zetten om de richtlijnen binnen de door de Uniewetgever vastgestelde termijnen om te zetten en te waarborgen dat de Uniewetgeving wordt toegepast.
- 30 De Commissie meent dat artikel 260, lid 3, VWEU zowel van toepassing is in het geval waarin in het geheel geen maatregelen ter omzetting van een richtlijn zijn meegedeeld als in het geval van een gedeeltelijke mededeling van deze maatregelen.

- 31 Voorts is deze instelling van mening dat, aangezien in artikel 260, lid 3, VWEU sprake is van de niet-nakoming door een lidstaat van zijn verplichting tot „mededeling van maatregelen ter omzetting van een [...] richtlijn”, deze bepaling niet alleen geldt wanneer geen kennisgeving van de nationale maatregelen ter omzetting van een richtlijn is geschied, maar ook van toepassing is zodra een lidstaat geen dergelijke maatregelen heeft vastgesteld. Met een zuiver formele uitlegging van die bepaling, als zou zij uitsluitend bedoeld zijn om te verzekeren dat effectief kennis wordt gegeven van de nationale maatregelen, wordt niet gewaarborgd dat alle uit de betrokken richtlijn voortvloeiende verplichtingen naar behoren worden omgezet en wordt aan de verplichting om richtlijnen om te zetten in nationaal recht elk nuttig effect ontnomen.
- 32 In de onderhavige zaak gaat het er juist om, het Koninkrijk België een sanctie op te leggen wegens zijn verzuim om de juridische bepalingen vast te stellen en bekend te maken die nodig zijn ter verzekering van de omzetting van richtlijn 2014/61 in nationaal recht en dus wegens zijn verzuim om die aan de Commissie mee te delen.
- 33 Als reactie op de argumenten waarmee het Koninkrijk België heeft bestreden dat artikel 260, lid 3, VWEU op de onderhavige zaak van toepassing is, voert de Commissie onder meer aan dat artikel 260, lid 3, VWEU, in tegenstelling tot artikel 260, lid 2, VWEU, geen afwijking van een algemene regel is en dus niet strikt dient te worden uitgelegd. Deze bepaling heeft immers een specifieke werkingssfeer.
- 34 Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa volgt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de volledige omzetting van een richtlijn en een richtlijnconforme omzetting. In het licht van de begeleidende nota van het Praesidium van de Europese Conventie van 12 mei 2003 (CONV 734/03) staat immers vast dat de conformiteitscontrole in de ogen van de auteurs van die tekst alleen betrekking dient te hebben op de omzettingsmaatregelen die de lidstaat ook daadwerkelijk heeft vastgesteld, in aanmerking genomen dat een dergelijke conformiteitscontrole logischerwijs geen betrekking kan hebben op maatregelen die nog niet zijn vastgesteld en die nog niet aan de Commissie zijn meegedeeld.
- 35 Bijgevolg moeten de begrippen „volledige omzetting” en „juiste omzetting” duidelijk van elkaar worden onderscheiden. Wanneer de Commissie vaststelt dat er lacunes zijn in de omzetting van een richtlijn in nationaal recht, betekent dit geenszins dat zij heeft gecontroleerd of de bestaande nationale bepalingen in overeenstemming zijn met deze richtlijn. Dit geldt temeer wanneer de lidstaat die in gebreke blijft, zelf erkent dat de richtlijn nog niet volledig is omgezet in zijn nationale recht, zoals in casu het geval is. Bovendien wordt dit verschil treffend geïllustreerd door de gevolgen van een arrest waarin een niet-nakoming wordt vastgesteld. Indien wordt vastgesteld dat een nationale wettelijke maatregel niet met het Unierecht in overeenstemming is, weerhoudt dit de bevoegde nationale autoriteiten er immers van om de nationale maatregel in kwestie toe te passen, zelfs wanneer de nationale wetgever nog niet alle consequenties uit het betrokken arrest heeft getrokken. Het verbod om een bestaande nationale maatregel toe te passen, kan daarentegen niet voortvloeien uit een arrest waarin wordt vastgesteld dat er een lacune in de omzetting is, aangezien in een dergelijk arrest slechts wordt vastgesteld dat de door het Unierecht verlangde maatregelen in het nationale recht ontbreken.
- 36 Gelet op de doelstelling van artikel 260, lid 3, VWEU om de lidstaten er nog sterker toe aan te zetten de richtlijnen binnen de gestelde termijnen om te zetten en daarmee te verzekeren dat zij ook daadwerkelijk hun werking kunnen ontplooiën, zouden de gevaren niet te overzien zijn indien de toepassing van die bepaling zou worden beperkt tot louter de gevallen waarin in het geheel geen omzetting heeft plaatsgevonden. De lidstaten zouden dan immers in de verleiding kunnen worden gebracht om met de omzetting van onbeduidende bepalingen van een richtlijn te beginnen – waarmee zij in strijd met doelstelling van artikel 260, lid 3, VWEU zouden handelen – om aan de toepassing van deze bepaling te ontsnappen. Indien er geen financiële sanctie dreigde, zou het gevaar bestaan dat de omzetting van de kernbepalingen van een richtlijn naar de achtergrond wordt geschoven.

- 37 Volgens de Commissie kan voor de door haar voorgestane uitlegging van artikel 260, lid 3, VWEU steun worden gevonden in de tekst zelf van die bepaling, die ziet op de niet-nakoming door een lidstaat van „zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting” van een richtlijn. Deze tekst bevat dus noch de beperkingen noch de voorwaarden die het Koninkrijk België aanvoert.
- 38 Bovendien kan niet staande worden gehouden dat de in het VWEU vervatte sancties in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, terwijl zonder die sancties niet kan worden gewaarborgd dat de verplichting om een richtlijn om te zetten in nationaal recht wordt nageleefd.
- 39 Het Koninkrijk België betoogt dat artikel 260, lid 3, VWEU, anders dan in de uitlegging die de Commissie bepleit en die advocaat-generaal Wathelet in zijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (C-320/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2441) heeft gesuggereerd, alleen van toepassing is wanneer een lidstaat geen enkele maatregel ter omzetting van een gegeven richtlijn heeft meegedeeld. In de onderhavige zaak heeft het Koninkrijk België, naar de Commissie zelf toegeeft, enkele van de omzettingsmaatregelen meegedeeld, zodat zij aan de toepassing van deze bepaling ontsnapt.
- 40 Ter onderbouwing van zijn standpunt voert het Koninkrijk België met name aan dat een extensieve uitlegging van artikel 260, lid 3, VWEU, zoals die welke de Commissie voorstaat, tot rechtszekerheidsproblemen kan leiden. Indien deze bepaling tegelijk betrekking zou moeten hebben op gevallen van niet-mededeling en gevallen van niet-omzetting, kan immers moeilijk worden opgemaakt of een in die bepaling bedoelde procedure aanhangig is dan wel een procedure als bedoeld in artikel 258 VWEU. Bovendien zou het binnen het kader van een en dezelfde procedure moeilijk kunnen blijken om te achterhalen welke bepalingen van een richtlijn moeten worden omgezet zonder dat de procedure van artikel 260, lid 3, VWEU wordt ingeleid, en welke nog niet omgezette bepalingen onder de procedure van artikel 258 VWEU vallen.
- 41 Bovendien zou de door de Commissie voorgestane uitlegging van artikel 260, lid 3, VWEU in strijd kunnen zijn met het in artikel 5, lid 4, VEU bedoelde evenredigheidsbeginsel. Niet-nakomingen die verband houden met de omzetting van richtlijnen zijn immers niet noodzakelijkerwijs de inbreuken die het meest schadelijk zijn voor de publieke en particuliere belangen die door de Unieregels worden beschermd. Voorts komt de oplegging van een sanctie voor om het even welk omzettingsverzuim erop neer dat twee soorten inbreuk worden gelijkgesteld wat hun zwaarte betreft, namelijk de niet-uitvoering van een arrest (dubbele niet-nakoming) en de niet-omzetting van richtlijnen (eerste niet-nakoming), wat onevenredig is.
- 42 Volgens het Koninkrijk België is er geen gevaar dat artikel 260, lid 3, VWEU wordt omzeild, aangezien de Commissie een beroep wegens niet-nakoming op grond van artikel 258 VWEU of artikel 260, lid 2, VWEU kan instellen.
- 43 Deze lidstaat voegt daaraan toe dat de strikte uitlegging van artikel 260, lid 3, VWEU waarvan moet worden uitgegaan, steunt op een teleologische uitlegging op basis van de totstandkomingsgeschiedenis van die bepaling en bevestiging vindt in de bewoordingen van deze bepaling, die uitdrukkelijk ziet op de gevallen waarin de betrokken lidstaat zijn verplichting tot „mededeling van maatregelen ter omzetting” van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen. Bijgevolg kan alleen wegens de niet-nakoming van de plicht tot „mededeling” van de omzettingsmaatregelen uit hoofde van die bepaling een sanctie worden opgelegd, en niet wegens de niet-nakoming van de omzettingplicht. Bovendien heeft deze mededelingsplicht slechts betrekking op de mededeling van bepaalde maatregelen ter omzetting van een richtlijn en niet op de mededeling van alle maatregelen ter omzetting van deze richtlijn, aangezien de auteurs van het VWEU niet hebben gewaagd van „de” maatregelen ter omzetting, maar van maatregelen ter omzetting. Voor deze lezing kan overigens bevestiging worden gevonden in de Duitse, de Engelse en de Nederlandse versie van artikel 260, lid 3, VWEU.

- 44 De Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Litouwen, Hongarije, de Republiek Oostenrijk en Roemenië, die zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk België, voeren in wezen ook aan dat artikel 260, lid 3, VWEU alleen van toepassing is wanneer een lidstaat in het geheel niets heeft ondernomen om een richtlijn om te zetten in nationaal recht en dus heeft verzuimd om binnen de gestelde termijn maatregelen ter omzetting van deze richtlijn te treffen en deze aan de Commissie mee te delen. De Republiek Litouwen, de Italiaanse Republiek en Hongarije geven evenwel toe dat de Commissie haar toevlucht tot artikel 260, lid 3, VWEU kan nemen wanneer het overduidelijk is dat met de handelingen ter omzetting van een richtlijn de kerndoelstellingen daarvan niet kunnen worden bereikt of wanneer zich een geval van misbruik van recht voordoet. De werkingssfeer van deze bepaling strekt zich daarentegen in geen geval uit tot het geval waarin een lidstaat de Commissie omzettingsmaatregelen heeft meegedeeld, maar die laatste hem verwijt dat hij de richtlijn in kwestie niet juist of slechts gedeeltelijk heeft omgezet.
- 45 Ter onderbouwing van hun standpunt voeren de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd met name aan dat deze uitlegging van artikel 260, lid 3, VWEU voortvloeit uit de bewoordingen van deze bepaling, steunt op de totstandkomingsgeschiedenis ervan en in overeenstemming is met de doelstelling ervan, aangezien deze bepaling slechts wordt geacht van toepassing te zijn op de ergste en duidelijkste gevallen van niet-nakoming van de omzettings- en mededelingsplicht. Bovendien vindt deze uitlegging steun in de innerlijke systematiek van artikel 260 VWEU en is zij de enige die de lidstaten niet in een uiterst lastig parket brengt, aangezien de lidstaten in de door de Commissie voorgestane benadering nooit de zekerheid zouden kunnen hebben dat deze instelling hun geen dwangsom wil opleggen.
- 46 Daarbij komt dat met de uitlegging die in punt 44 van dit arrest is uiteengezet, kan worden verzekerd dat de werkingssfeer van artikel 258 VWEU ten volle wordt geëerbiedigd en dat zij de enige is die met de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid verenigbaar is. Zij heeft namelijk tot gevolg dat de Commissie zou moeten afzien van haar verzoek om een lidstaat tot betaling van een dwangsom te veroordelen wanneer deze lidstaat een richtlijn hangende de procedure voor het Hof heeft omgezet en de Commissie alle omzettingsmaatregelen heeft meegedeeld. Daarenboven houdt zij slechts een te verwaarlozen risico in dat de lidstaten de toepassing van die bepaling trachten te voorkomen door omzettingsmaatregelen mee te delen die niet met de werkelijkheid in overeenstemming zijn.

– Beoordeling door het Hof

- 47 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat in artikel 260, lid 3, eerste alinea, VWEU is bepaald dat de Commissie, wanneer zij bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, indien zij dit passend acht kan aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Ingevolge artikel 260, lid 3, tweede alinea, VWEU kan het Hof, indien het de niet-nakoming vaststelt, de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven, waarbij de verplichting tot betaling ingaat op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.
- 48 Om te bepalen wat de strekking van artikel 260, lid 3, VWEU is, moet worden vastgesteld in welke omstandigheden een lidstaat kan worden geacht zijn „verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting” niet te zijn nagekomen in de zin van deze bepaling.
- 49 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen en de doelstellingen ervan, maar ook met de context ervan en met het Unierecht in zijn geheel. Ook de

totstandkomingsgeschiedenis van een bepaling van Unierecht kan relevante gegevens voor de uitlegging van die bepaling bevatten (arrest van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 50 Wat om te beginnen de bewoordingen van artikel 260, lid 3, VWEU betreft, moet worden onderzocht welke strekking de niet-nakoming van de „verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een [...] richtlijn” heeft, die de kern van deze bepaling vormt.
- 51 Op dat punt heeft het Hof herhaaldelijk in het kader van procedures betreffende artikel 258 VWEU geoordeeld dat de mededeling die de lidstaten overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking moeten verrichten, ertoe strekt de vervulling van de taak van de Commissie te vergemakkelijken, die er volgens artikel 17 VEU onder meer in bestaat, toe te zien op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen. Deze mededeling dient dan ook voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te bevatten over de inhoud van de nationale normen waarbij een richtlijn wordt omgezet. Zo moet in deze mededeling, die vergezeld kan gaan van een concordantietabel, op ondubbelzinnige wijze zijn uiteengezet met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de lidstaat meent aan de verschillende voor haar uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te hebben voldaan. Bij gebreke van dergelijke inlichtingen is de Commissie niet in staat na te gaan of de lidstaat de richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd. Komt een lidstaat deze verplichting niet na, hetzij door in het geheel geen of slechts een gedeeltelijke mededeling te verrichten, hetzij door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verschaffen, dan kan dit op zichzelf al rechtvaardigen dat krachtens artikel 258 VWEU een procedure ter vaststelling van dit verzuim wordt ingeleid (zie in die zin arresten van 16 juni 2005, Commissie/Italië, C-456/03, EU:C:2005:388, punt 27, en 27 oktober 2011, Commissie/Polen, C-311/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:702, punten 30-32).
- 52 Wat vervolgens de doelstelling van artikel 260, lid 3, VWEU betreft, moet in herinnering worden gebracht dat deze bepaling grotendeels overeenstemt met het ontwerp van artikel 228, lid 3, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, zoals dit op bladzijde 15 van de begeleidende nota van het Praesidium van de Conventie van 12 mei 2003 (CONV 734/03) te vinden is, waarvan de bewoordingen op hun beurt overeenstemmen met de tekst die door de studiegroep voor de werking van het Hof van Justitie was voorgesteld in zijn eindverslag van 25 maart 2003 (CONV 636/03, bladzijden 10 en 11). Uit dit eindverslag blijkt dat het doel dat met de invoering van het mechanisme in artikel 260, lid 3, VWEU wordt nagestreefd, er niet alleen in bestaat om de lidstaten ertoe te brengen om zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder een dergelijke maatregel wellicht zou blijven voortduren, maar ook om de procedure voor het opleggen van geldelijke sancties wegens niet-nakoming van de verplichting tot mededeling van een maatregel ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn lichter en sneller te maken, waarbij dient te worden gepreciseerd dat het vóór de invoering van een dergelijk mechanisme tot jaren na een eerste arrest van het Hof kon duren voordat een geldelijke sanctie kon worden opgelegd aan lidstaten die dit arrest niet tijdig hadden uitgevoerd en hun omzettingplicht niet waren nagekomen.
- 53 Deze doelstelling zou in het gedrang komen indien de Commissie, zoals het Koninkrijk België en de overige in deze procedure interveniërende lidstaten betogen, alleen om de oplegging van een geldelijke sanctie aan een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU zou mogen verzoeken wanneer deze lidstaat geen enkele maatregel tot omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn heeft meegedeeld.
- 54 Een dergelijke uitlegging zou immers het gevaar in zich bergen dat een lidstaat de Commissie mededeling doet van hetzij maatregelen ter omzetting van een onbeduidend aantal bepalingen van de richtlijn in kwestie hetzij maatregelen die kennelijk niet tot doel hebben om te verzekeren dat deze richtlijn wordt omgezet, waardoor de lidstaten de mogelijkheid zouden krijgen om te verhinderen dat de Commissie artikel 260, lid 3, VWEU toepast.

- 55 Dat betekent echter nog niet dat kan worden uitgegaan van de uitlegging dat alleen de lidstaten die de bepalingen van een richtlijn in de ogen van de Commissie juist omzetten en deze instelling daarvan in kennis stellen, kunnen worden geacht aan de in artikel 260, lid 3, VWEU bedoelde mededelingsplicht te voldoen.
- 56 Die uitlegging zou immers niet te verenigen zijn met de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 260, lid 3, VWEU. Zo blijkt uit het in punt 52 van dit arrest bedoelde eindverslag dat de leden van de studiegroep voor de werking van het Hof van Justitie een onderscheid hebben gemaakt tussen gevallen van niet-mededeling en niet-omzetting en gevallen van onjuiste omzetting, en van mening waren dat de voorgestelde bepaling niet op de tweede groep van gevallen mag worden toegepast, aangezien een geldelijke sanctie in die gevallen pas na afloop van een krachtens artikel 260, lid 2, VWEU ingesteld beroep wegens niet-nakoming kan worden opgelegd.
- 57 Die uitlegging zou evenmin te verenigen zijn met de context waarin artikel 260, lid 3, VWEU te plaatsen is, waarvan de in artikel 258 VWEU bedoelde niet-nakomingsprocedure deel uitmaakt. Op dat punt moet worden benadrukt dat de in die bepaling bedoelde procedure de lidstaten de mogelijkheid biedt om zich te verweren tegen het standpunt dat de Commissie in een bepaald geval inneemt ten aanzien van de maatregelen waarmee een juiste omzetting van de betrokken richtlijn kan worden verzekerd, zonder meteen al aan het risico van een geldelijke sanctie te worden blootgesteld, aangezien een dergelijke sanctie volgens artikel 260, lid 2, VWEU slechts kan worden opgelegd indien de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan een eerste arrest van het Hof waarin een niet-nakoming wordt vastgesteld.
- 58 Tegen die achtergrond moet worden uitgegaan van een uitlegging van artikel 260, lid 3, VWEU waarmee tegelijk kan worden gewaarborgd dat de Commissie haar voorrechten ter verzekering van de effectieve toepassing van het Unierecht kan uitoefenen en dat de rechten van verdediging en de procedurele positie van de lidstaten in het kader van de gecombineerde toepassing van artikel 258 VWEU en artikel 260, lid 2, VWEU kunnen worden beschermd, en waarmee het Hof in staat wordt gesteld om uitvoering te geven aan zijn gerechtelijke taak om in het kader van één enkele procedure te beoordelen of de betrokken lidstaat zijn mededelingsverplichtingen is nagekomen, en in voorkomend geval de ernst van de geconstateerde niet-nakoming kan beoordelen en de geldelijke sanctie kan opleggen die het in de gegeven omstandigheden het meest passend acht.
- 59 Gelet op het bovenstaande moeten de woorden „verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting” in artikel 260, lid 3, VWEU zo worden uitgelegd dat zij zien op de verplichting van de lidstaten om voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen over de maatregelen ter omzetting van een richtlijn te verstrekken. Om te voldoen aan de verplichting om de rechtszekerheid in acht te nemen en te verzekeren dat alle bepalingen van deze richtlijn op hun volledige grondgebied worden omgezet, zijn de lidstaten gehouden om uiteen te zetten met welke nationale bepaling of bepalingen elk van de bepalingen van de richtlijn wordt omgezet. Nadat deze mededeling, die in voorkomend geval vergezeld kan gaan van een concordantietabel, is geschied, is het aan de Commissie om met het oog op een verzoek om de betrokken lidstaat een in die bepaling bedoelde geldelijke sanctie op te leggen, het bewijs te leveren dat bepaalde omzettingsmaatregelen kennelijk ontbreken of niet het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat dekken, waarbij moet worden opgemerkt dat het in de krachtens artikel 260, lid 3, VWEU ingeleide gerechtelijke procedure niet aan het Hof staat om te onderzoeken of de aan de Commissie meegedeelde nationale maatregelen de juiste omzetting van de bepalingen van de richtlijn in kwestie waarborgen.

Bestaan van een niet-nakoming ten tijde van het onderzoek van de feiten

- 60 De oplegging van een dwangsom is volgens de rechtspraak van het Hof in beginsel alleen gerechtvaardigd voor zover de niet-nakoming die met deze dwangsom moet worden bestraft, voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof (zie in die zin arresten van 12 juli 2005,

Commissie/Frankrijk, C-304/02, EU:C:2005:444, punt 31; 18 juli 2006, Commissie/Italië, C-119/04, EU:C:2006:489, punt 33, en 7 september 2016, Commissie/Griekenland, C-584/14, EU:C:2016:636, punt 70).

- 61 Deze rechtspraak over artikel 260, lid 2, VWEU moet mutatis mutandis worden toegepast op artikel 260, lid 3, VWEU, aangezien met de dwangsommen die krachtens deze bepalingen kunnen worden opgelegd hetzelfde doel wordt nagestreefd, namelijk een lidstaat ertoe brengen zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder die maatregel wellicht zou blijven voortduren (zie in die zin arrest van 12 juli 2005, Commissie/Frankrijk, C-304/02, EU:C:2005:444, punt 81).
- 62 Bijgevolg moet worden nagegaan of de niet-nakoming die de Commissie het Koninkrijk België krachtens artikel 260, lid 3, VWEU verwijt, namelijk dat niet de nodige maatregelen zijn vastgesteld om aan richtlijn 2014/61 te voldoen en, a fortiori, dat deze lidstaat de desbetreffende omzettingsmaatregelen niet heeft meegedeeld, zoals is vastgesteld in punt 27 van dit arrest, heeft voortgeduurd tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof.
- 63 Zoals blijkt uit de punten 12 en 13 van dit arrest, heeft de Commissie het bedrag van de dwangsom waartoe zij het Koninkrijk België wil doen veroordelen, tijdens de procedure aangepast om rekening te houden met de omstandigheid dat de niet-nakoming die deze lidstaat wordt verweten, thans beperkt is tot de niet-omzetting door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van artikel 2, leden 7 tot en met 9 en 11, artikel 4, lid 5, en artikel 8 van richtlijn 2014/61 alsook de niet-mededeling van maatregelen ter omzetting van die bepalingen in dat gewest.
- 64 Wat in de eerste plaats artikel 2, leden 7 tot en met 9 en 11, van deze richtlijn betreft, moet erop worden gewezen dat deze bepaling definities van de begrippen „fysieke binnenhuisinfrastructuur”, „voor hoge snelheid bestemde fysieke binnenhuisinfrastructuur”, „belangrijke renovatiewerken” en „toegangspunt” bevat en dat uit de concordantietabel in de bijlage bij het verweerschrift van het Koninkrijk België blijkt dat er ten tijde van de neerlegging van dit verweerschrift voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest slechts een „ontwerpbesluit tot wijziging van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening” bestond met het oog op de omzetting van die definities. Omdat het Koninkrijk België daarna geen mededeling meer heeft gedaan over de vaststelling en inwerkingtreding van het voorgenomen besluit, moet de conclusie luiden dat deze lidstaat nog niet de maatregelen heeft vastgesteld die nodig zijn voor de omzetting van artikel 2, leden 7 tot en met 9 en 11, van bovengenoemde richtlijn in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.
- 65 Wat in de tweede plaats artikel 4, lid 5, van richtlijn 2014/61 betreft, waarin is bepaald dat de lidstaten eisen dat de netwerkexploitanten, op specifiek, schriftelijk verzoek van een onderneming die openbare communicatienetwerken aanbiedt of waaraan vergunning voor het aanbieden van openbare communicatienetwerken is verleend, ingaan op redelijke verzoeken tot inspecties ter plaatse van specifieke elementen van hun fysieke infrastructuur, moet worden vastgesteld dat de concordantietabel bij het verweerschrift van het Koninkrijk België geen gegevens bevat over een omzettingsmaatregel die reeds door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zou zijn getroffen. Aangezien het Koninkrijk België na de neerlegging van het verweerschrift geen aanvullende informatie betreffende deze bepaling heeft verstrekt, moet de conclusie luiden dat artikel 4, lid 5, van richtlijn 2014/61 nog niet is omgezet door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.
- 66 Wat in de derde plaats artikel 8 van richtlijn 2014/61 betreft, waarvan sommige bepalingen volgens het Koninkrijk België niet in nationaal recht hoeven te worden omgezet omdat zij facultatief zijn, blijkt uit de in het vorige punt genoemde concordantietabel dat de bepalingen van dit artikel waarvan niet wordt betwist dat zij hoe dan ook moesten worden omgezet, nog niet zijn omgezet door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. In deze concordantietabel wordt weliswaar een „ontwerpbesluit tot wijziging van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening” genoemd, maar het Koninkrijk België heeft daarna geen inlichtingen verstrekt over de vaststelling en inwerkingtreding van het voorgenomen

besluit. Bijgevolg moet de conclusie luiden dat het Koninkrijk België nog niet de maatregelen heeft getroffen die nodig zijn voor de omzetting van artikel 8 van richtlijn 2014/61 in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

- 67 Tot slot heeft het Koninkrijk België, zoals in punt 22 van dit arrest in herinnering is gebracht, tijdens de pleitzitting de door de Commissie aangevoerde grieven niet bestreden en erkend dat nog maatregelen moesten worden getroffen om richtlijn 2014/61 volledig in Belgisch recht om te zetten. Deze maatregelen zouden zo spoedig mogelijk worden meegedeeld.
- 68 Gelet op deze overwegingen moet de conclusie luiden dat het Koninkrijk België ten dele in zijn niet-nakoming heeft volhard doordat het op de dag waarop het Hof de feiten heeft onderzocht, nog steeds niet de maatregelen had getroffen die, wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, nodig zijn om artikel 2, leden 7 tot en met 9 en 11, artikel 4, lid 5, en artikel 8 van richtlijn 2014/61 om te zetten in zijn nationale recht, en a fortiori evenmin dergelijke omzettingsmaatregelen aan de Commissie had meegedeeld. Hieruit volgt dat artikel 260, lid 3, VWEU in casu van toepassing is.

Oplegging van een dwangsom in het onderhavige geval

– Argumenten van partijen

- 69 Wat het bedrag van de geldelijke sanctie betreft, is de Commissie overeenkomstig het standpunt dat in punt 23 van de in punt 28 van dit arrest bedoelde mededeling is weergegeven, van mening dat de in artikel 260, lid 3, VWEU bedoelde dwangsom volgens dezelfde methode moet worden berekend als die welke geldt in het kader van de in artikel 260, lid 2, VWEU geregelde procedure.
- 70 De Commissie heeft in de onderhavige zaak ter terechtzitting voorgesteld om een coëfficiënt voor de ernst van 1 op een schaal van 1 tot 20 te hanteren. Voor de duur van de inbreuk acht zij een coëfficiënt van 1,8 op een schaal van 1 tot 3 passend. De Commissie verduidelijkt op dit punt dat, anders dan het Koninkrijk België betoogt, uit de tekst zelf van artikel 13, eerste alinea, van richtlijn 2014/61 blijkt dat de lidstaten uiterlijk op 1 januari 2016 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moesten vaststellen om aan deze richtlijn te voldoen en de Commissie daarvan in kennis moesten stellen. Een lidstaat kon dus vanaf die laatste datum worden geacht zijn verplichting tot mededeling van de omzettingsmaatregelen niet te zijn nagekomen, en niet vanaf 1 juli 2016, de begindatum van de toepassing van de vastgestelde nationale bepalingen.
- 71 De Commissie past op die coëfficiënten de factor „n” met betrekking tot het Koninkrijk België toe, namelijk 4,96, alsook een uniform forfaitair basisbedrag van 680 EUR, en verzoekt aldus om de oplegging van een dwangsom van 6 071,04 EUR voor elke dag vertraging in de omzetting van richtlijn 2014/61, te rekenen vanaf de dag van uitspraak van het te wijzen arrest.
- 72 Voor het geval dat het een dwangsom opgelegd zou krijgen, verzoekt het Koninkrijk België om deze op een lager bedrag vast te stellen dan door de Commissie is gevorderd. Het betwist in dat verband de hoogte van de coëfficiënt voor de ernst en die van de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk, omdat die zijns inziens niet evenredig zijn aan de eventueel vast te stellen niet-nakoming.
- 73 Wat meer bepaald de coëfficiënt voor de ernst betreft, wijst het Koninkrijk België er met name op dat de gevolgen van de niet-volledige omzetting van richtlijn 2014/61 en de kosten die in geval van een volledige omzetting hadden kunnen worden bespaard, niet concreet zijn geanalyseerd. In de Belgische rechtsorde bestaan er reeds vele normatieve bepalingen die het mogelijk maken, of zelfs ertoe verplichten, om civiele bouwwerken te coördineren en om informatie over bestaande fysieke infrastructuur, voorgenomen civiele bouwwerken en procedures voor de afgifte van de benodigde vergunningen te delen en daar toegang toe te verschaffen, zodat de doelstellingen van deze richtlijn reeds grotendeels worden bereikt in de Belgische rechtsorde. De niet-nakoming van de verplichting

tot omzetting heeft dus slechts beperkt gevolgen gehad voor de publieke of particuliere belangen, die door de Commissie en het Hof in aanmerking worden genomen om de ernst van een inbreuk te evalueren. Hoe dan ook moet rekening worden gehouden met de voortgang die sinds de instelling van het onderhavige beroep bij de omzetting van richtlijn 2014/61 in Belgisch recht is geboekt.

- 74 Wat de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk betreft, wijst het Koninkrijk België erop dat de lidstaten ingevolge artikel 13 van richtlijn 2014/61 weliswaar verplicht waren om de maatregelen tot omzetting daarvan uiterlijk op 1 januari 2016 vast te stellen en bekend te maken, maar dat uit ditzelfde artikel 13 ook volgt dat deze lidstaten deze bepalingen pas vanaf 1 juli 2016 hoefden toe te passen. Derhalve moet die laatste datum als startpunt voor de beoordeling van de duur van de inbreuk worden genomen en moet de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk in kwestie naar 1,3 worden verlaagd.
- 75 Wat de modaliteiten voor de betaling van de dwangsom betreft, verzoekt het Koninkrijk België om de omzetting van richtlijn 2014/61 en de uitvoering van het arrest van het Hof halfjaarlijks te verifiëren nadat dit arrest zal zijn gewezen, zodat de dwangsom ook halfjaarlijks wordt betaald in plaats van dagelijks. Door voor die oplossing te kiezen, kan rekening worden gehouden met de voortgang bij de omzetting van deze richtlijn, kan deze voortgang worden gestimuleerd en kan de impact van de dwangsom op de openbare financiën in voorkomend geval worden verlicht.
- 76 Gelet op de complexiteit van de omzetting van richtlijn 2014/61 in Belgisch recht wegens de veelheid van de op dit gebied bevoegde autoriteiten, verzoekt het Koninkrijk België het Hof bovendien om een aanvullende termijn van zes maanden vanaf de datum van het arrest, zodat het aan zijn uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen kan voldoen.
- 77 De lidstaten die aan de zijde van het Koninkrijk België hebben geïntervenieerd, voeren in wezen aan dat het aan de Commissie staat om op duidelijke wijze het niveau van de ernst van de inbreuk te bepalen, om te waarborgen dat de sanctie evenredig is. In de onderhavige zaak gaat de Commissie van een duidelijk te hoge graad van de ernst uit. Met name moet ervoor worden gezorgd dat het bedrag van de dwangsom naar rato van de voortgang bij de uitvoering van het te wijzen arrest wordt verlaagd. Bovendien blijkt uit de bewoordingen van artikel 260, lid 3, VWEU en de systematische uitlegging van artikel 260, leden 2 en 3, VWEU dat de Uniewetgever heeft willen voorzien in een redelijke termijn tussen de uitspraak van het arrest waarbij een geldelijke sanctie wordt opgelegd en de datum waarop de bijbehorende betalingsverplichting ingaat.

– Beoordeling door het Hof

- 78 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat het aan het Hof staat om in elke zaak, aan de hand van de omstandigheden van het geding dat aanhangig is gemaakt alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het nodig acht, de geldelijke sancties vast te stellen die passend zijn, met name om een herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen (zie naar analogie met artikel 260, lid 2, VWEU arrest van 2 december 2014, Commissie/Italië, C-196/13, EU:C:2014:2407, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 79 Zoals in herinnering is gebracht in de punten 60 en 61 van het onderhavige arrest, is een uitspraak waarin een dwangsom wordt opgelegd in beginsel slechts gerechtvaardigd wanneer de niet-nakoming voortduurt tot aan de datum waarop het Hof de feiten onderzoekt.
- 80 Zoals is vastgesteld in punt 68 van het onderhavige arrest, waren de maatregelen die nodig waren voor de omzetting van richtlijn 2014/61 in Belgisch recht in casu nog niet volledig vastgesteld of aan de Commissie meegedeeld.

- 81 Tegen die achtergrond is het Hof van oordeel dat de veroordeling van het Koninkrijk België tot betaling van een dwangsom – het enige wat de Commissie in deze zaak vordert – een geschikt financieel middel is om te verzekeren dat deze lidstaat zijn verplichtingen krachtens deze richtlijn en de Verdragen nakomt.
- 82 Aangezien de door het Koninkrijk België meegedeelde maatregelen, zoals de Commissie zelf ook erkent, laten zien dat er sinds de instelling van het onderhavige beroep stappen zijn gezet in de richting van een volledige omzetting van richtlijn 2014/61 in Belgisch recht, is het evenwel niet uitgesloten dat deze richtlijn volledig zal zijn omgezet op de datum waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt gewezen. De dwangsom wordt dus slechts opgelegd voor zover de niet-nakoming nog voortduurt op de datum waarop dit arrest wordt gewezen.
- 83 In herinnering dient te worden gebracht dat het aan het Hof staat om de dwangsom in het kader van de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied op een zodanig bedrag vast stellen dat zij in overeenstemming is met de omstandigheden en evenredig aan zowel de vastgestelde inbreuk als de draagkracht van de betrokken lidstaat (zie naar analogie arresten van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, C-387/97, EU:C:2000:356, punt 90, en 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 118) en overeenkomstig artikel 260, lid 3, tweede alinea, VWEU niet hoger is dan het door de Commissie aangegeven bedrag.
- 84 In het kader van de beoordeling die het Hof verricht met het oog op de vaststelling van het bedrag van de dwangsom, moeten in beginsel de ernst en de duur van de inbreuk alsook de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als basiscriteria worden gehanteerd om te verzekeren dat met die dwangsom druk wordt uitgeoefend met het oog op de eenvormige en effectieve toepassing van het Unierecht. Bij de toepassing van deze criteria dient het Hof in het bijzonder rekening te houden met de consequenties van de niet-nakoming voor de particuliere en de publieke belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat ertoe moet worden aangezet zijn verplichtingen na te komen (zie naar analogie met artikel 260, lid 2, VWEU arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 85 Wat de ernst van de inbreuk betreft, moet worden vastgesteld dat de verplichting om nationale maatregelen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten en de verplichting om die maatregelen aan de Commissie mee te delen, voor de lidstaten kernverplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te verzekeren, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen moet worden geacht van een zekere ernst te zijn.
- 86 Het Koninkrijk België heeft weliswaar sinds het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn voortgang geboekt bij de omzetting van richtlijn 2014/61 en de mededeling van de nationale maatregelen ter omzetting daarvan aan de Commissie, maar dat neemt niet weg dat op de dag waarop het Hof de feiten heeft onderzocht, enkele bepalingen van deze richtlijn voor een deel van het grondgebied van het Koninkrijk België nog steeds niet waren omgezet in nationaal recht.
- 87 Wat de duur van de inbreuk betreft, zij opgemerkt dat bij de beoordeling daarvan rekening moet worden gehouden met het moment waarop het Hof de feiten beoordeelt en niet met het moment waarop de Commissie zich tot het Hof wendt (zie naar analogie met artikel 260, lid 2, VWEU arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 130 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 88 Zoals volgt uit punt 68 van het onderhavige arrest, was er in casu op de datum waarop het Hof de feiten heeft onderzocht, nog geen einde aan de verweten niet-nakoming gekomen. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat deze niet-nakoming voortduurt sinds het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, zoals verlengd door de Commissie tot 28 februari 2017.

Deze duur van de inbreuk – bijna tweeënhalf jaar – is aanzienlijk, gelet op het feit dat de lidstaten krachtens artikel 13 van richtlijn 2014/61 verplicht waren om de bepalingen van deze richtlijn uiterlijk op 1 januari 2016 om te zetten.

- 89 Gelet op het bovenstaande en op de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU, waarin is bepaald dat het geen hogere dwangsom mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven, oordeelt het Hof dat de oplegging van een dwangsom van 5 000 EUR per dag geschikt is om te waarborgen dat het Koninkrijk België zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van richtlijn 2014/61 nakomt.
- 90 Het betoog van het Koninkrijk België inzake de degressiviteit van de dwangsom kan niet worden aanvaard. Vastgesteld moet immers worden dat het doel van de gevorderde dwangsom is om een einde te maken aan de niet-nakoming die er voor het Koninkrijk België in bestaat dat het richtlijn 2014/61 slechts gedeeltelijk heeft omgezet en niet alle maatregelen heeft meegedeeld die nodig waren om deze richtlijn in Belgisch recht om te zetten. Indien werd bepaald dat de dwangsom daalt naarmate gaandeweg omzettingsmaatregelen worden vastgesteld en meegedeeld, zou dit de doeltreffendheid van deze dwangsom in gevaar brengen.
- 91 Wat de modaliteiten voor de betaling van de dwangsom betreft, is het ingevolge artikel 260, lid 3, VWEU aan het Hof om de datum te bepalen waarop de verplichting tot betaling ingaat.
- 92 In de onderhavige zaak acht het Hof het in het kader van de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid opportuun om de datum waarop het onderhavige arrest wordt gewezen als startpunt voor de dwangsom te nemen, met als enige voorbehoud hetgeen in punt 82 van dit arrest is vastgesteld. Aangezien de Commissie geen ingewikkelde feitelijke beoordeling hoeft te verrichten om vast te stellen of aan de niet-nakoming een einde is gekomen, is er voorts geen noodzaak om te voorzien in een halfjaarlijkse betaling van de dwangsom.
- 93 Gelet op een en ander moet het Koninkrijk België ertoe worden veroordeeld om de Commissie vanaf de datum van dit arrest en totdat deze lidstaat een einde aan de geconstateerde niet-nakoming heeft gemaakt, een dwangsom van 5 000 EUR per dag te betalen.

Kosten

- 94 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.
- 95 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dit Reglement, dat bepaalt dat de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, zullen de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Litouwen, Hongarije, de Republiek Oostenrijk en Roemenië hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Door niet binnen de termijn als vastgesteld in het met redenen omklede advies van 30 september 2016, zoals verlengd door de Europese Commissie, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid, en, a fortiori, door de Commissie geen dergelijke omzettingsmaatregelen mee te delen, is het Koninkrijk België zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van deze richtlijn niet nagekomen.

- 2) Doordat het op de dag waarop het Hof de feiten heeft onderzocht, nog steeds niet de maatregelen had getroffen die, wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, nodig zijn om artikel 2, leden 7 tot en met 9 en 11, artikel 4, lid 5, en artikel 8 van richtlijn 2014/61 om te zetten in zijn nationale recht, en a fortiori evenmin dergelijke omzettingsmaatregelen aan de Commissie had meegedeeld, heeft het Koninkrijk België ten dele in zijn niet-nakoming volhard.
- 3) Voor het geval dat de in punt 2 geconstateerde niet-nakoming nog zou voortduren op de datum waarop het onderhavige arrest wordt gewezen, wordt het Koninkrijk België ertoe veroordeeld de Europese Commissie vanaf deze datum en totdat aan deze niet-nakoming een einde komt, een dwangsom van 5 000 EUR per dag te betalen.
- 4) Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.
- 5) De Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Litouwen, Hongarije, de Republiek Oostenrijk en Roemenië zullen hun eigen kosten dragen.

ondertekeningen