



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 lipca 2019 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Środki mające na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej – Dyrektywa 2014/61/UE – Brak transpozycji lub poinformowania o przepisach transponujących – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia dziennej okresowej kary pieniężnej – Obliczanie wysokości okresowej kary pieniężnej

W sprawie C-543/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 15 września 2017 r.,

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez J. Hottiaux, C. Cattabrigę, L. Nicolae, G. von Rintelena oraz R. Troostersa, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Belgii, reprezentowanemu początkowo przez P. Cottina, C. Pochet, J. Van Holm oraz L. Cornelis, a następnie przez P. Cottina oraz C. Pochet, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów P. Verneta, S. Depré oraz M. Lambert de Rouvroit oraz przez A. Van Acker i N. Lolla, ekspertów,

strona pozwana,

popieranemu przez:

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną początkowo przez T. Henzego oraz S. Eisenberg, a następnie przez S. Eisenberg, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Estońską, reprezentowaną przez N. Grünberg, działającą w charakterze pełnomocnika,

Irlandię, reprezentowaną przez M. Browne, G. Hodge oraz A. Joyce'a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez G. Gilmore, BL, oraz P. McGarry'ego, SC,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane początkowo przez A. Gavelę Llopis oraz A. Rubia Gonzáleza, a następnie przez A. Rubia Gonzáleza, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez E. de Moustier, C. David, A.L. Desjonquères, I. Cohen, B. Foddé oraz D. Colasa, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: francuski.

Republikę Włoską, reprezentowaną przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato,

Republikę Litewską, reprezentowaną początkowo przez G. Talunytę, L. Bendoraitytę oraz D. Kriauciūnasa, a następnie przez L. Bendoraitytę, działających w charakterze pełnomocników,

Węgry, reprezentowane przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz Z. Wagner, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Austrii, reprezentowaną przez G. Hessego, G. Eberharda oraz C. Drexel, działających w charakterze pełnomocników,

Rumunię, reprezentowaną przez C.R. Cantăra, R.I. Hațieganu oraz L. Lițu, działających w charakterze pełnomocników,

interwenientów,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader, F. Biltgen (sprawozdawca), K. Jürimäe i C. Lycourgos, prezesi izb, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: M.A. Gaudissart, zastępca sekretarza,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 stycznia 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 kwietnia 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska zwraca się do Trybunału, po pierwsze, o stwierdzenie, że nie przyjmując w terminie do dnia 1 stycznia 2016 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej (Dz.U. 2014, L 155, s. 1), a w każdym razie nie informując Komisji o takich przepisach, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, jakie ciąży na nim na mocy art. 13 wskazanej dyrektywy, a po drugie, o zobowiązanie tego państwa członkowskiego do zapłaty okresowej kary pieniężnej w kwocie pierwotnie ustalonej na 54 639,36 EUR dziennie, ostatecznie obniżonej do 6071,04 EUR dziennie, od dnia ogłoszenia wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniu do poinformowania o przepisach transponujących wspomnianą dyrektywę.

Ramy prawne

2 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2014/61:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu ułatwienie i wspieranie realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej poprzez promowanie wspólnego korzystania z istniejącej infrastruktury technicznej i poprzez umożliwianie efektywniejszej realizacji nowej infrastruktury technicznej w celu zmniejszenia kosztów związanych z realizacją takich sieci.

2. Niniejsza dyrektywa ustanawia wymogi minimalne dotyczące robót budowlanych i infrastruktury technicznej w celu zbliżenia niektórych aspektów przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w tych dziedzinach.

3. Państwa członkowskie mogą utrzymywać lub wprowadzać środki zgodne z przepisami Unii, które idą dalej niż wymogi minimalne określone w niniejszej dyrektywie, aby skuteczniej osiągnąć cel, o którym mowa w ust. 1.

[...]”.

3 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają definicje określone [zawarte] w dyrektywie 2002/21/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33)].

Zastosowanie mają również następujące definicje:

[...]

7. »wewnątrzbudynkowa infrastruktura techniczna« oznacza infrastrukturę techniczną lub instalacje w obiekcie użytkownika końcowego, w szczególności elementy będące współwłasnością przeznaczoną do umieszczenia przewodowych lub bezprzewodowych sieci telekomunikacyjnych, które umożliwiają dostarczanie usług łączności elektronicznej, oraz łączącą punkt dostępu budynku z punktem końcowym sieci;

8. »wewnątrzbudynkowa infrastruktura techniczna przystosowana do szybkich łączy« oznacza wewnątrzbudynkową infrastrukturę techniczną przeznaczoną do umieszczenia elementów lub umożliwienia realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej;

9. »generalne prace remontowe« oznaczają roboty budowlane lub inżynieryjno-budowlane w obiekcie użytkownika końcowego, obejmujące modyfikacje konstrukcyjne całej wewnątrzbudynkowej infrastruktury technicznej lub jej znacznej części i wymagające pozwolenia na budowę;

[...]

11. »punkt dostępu« oznacza punkt fizyczny znajdujący się wewnątrz lub na zewnątrz budynku, dostępny dla przedsiębiorstwa dostarczającego lub upoważnionego do dostarczania publicznych sieci łączności, za pomocą którego to punktu udostępniane jest połączenie z wewnątrzbudynkową infrastrukturą techniczną przystosowaną do szybkich łączy”.

4 Artykuł 4 ust. 5 dyrektywy 2014/61 stanowi:

„Na pisemny wniosek przedsiębiorstwa dostarczającego lub upoważnionego do dostarczania publicznych sieci łączności państwa członkowskie wymagają, aby operatorzy sieci uznawali uzasadnione wnioski o umożliwienie inspekcji na miejscu w odniesieniu do określonych elementów ich infrastruktury technicznej. We wniosku tym określa się odpowiednie elementy sieci związane z planowanym wdrożeniem elementów szybkich sieci łączności elektronicznej. Zgody na inspekcję na miejscu w odniesieniu do określonych elementów sieci udziela się na proporcjonalnych, niedyskryminujących i przejrzystych warunkach w terminie jednego miesiąca od daty wpłynięcia pisemnego wniosku, bez uszczerbku dla ograniczeń przewidzianych w ust. 1”.

5 Zgodnie z art. 8 tej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie nowo wznoszone budynki w siedzibie użytkownika końcowego, w tym ich elementy będące współwłasnością, w odniesieniu do których wnioski o wydanie pozwolenia na budowę zostały złożone po dniu 31 grudnia 2016 r., były wyposażone w wewnątrzbudynkową infrastrukturę techniczną przystosowaną do szybkich łączy, aż do punktu dostępu budynku z punktem końcowym sieci. Ten sam obowiązek stosuje się w przypadku generalnych prac remontowych, w przypadku których wnioski o wydanie pozwolenia budowlanego został złożony po dniu 31 grudnia 2016 r.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie nowo wznoszone budynki wielorodzinne, w przypadku których wnioski o wydanie pozwolenia budowlanego zostały złożone po dniu 31 grudnia 2016 r., były wyposażone w punkt dostępu. Ten sam obowiązek stosuje się w przypadku generalnych prac remontowych w budynkach wielorodzinnych, w przypadku których wnioski o wydanie pozwolenia budowlanego został złożony po dniu 31 grudnia 2016 r.

3. Budynki wyposażone zgodnie z niniejszym artykułem kwalifikują się do przyznania im etykiety »gotowy na szybki Internet«, o ile państwo członkowskie zdecyduje się na wprowadzenie takiej etykiety.

4. Państwa członkowskie mogą przewidzieć zwolnienia z obowiązków określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do niektórych kategorii budynków, w szczególności budynków jednorodzinnych, lub generalnych prac remontowych, w przypadkach gdy wypełnienie tych obowiązków jest nieproporcjonalnym obciążeniem, na przykład w kategoriach kosztów dla indywidualnych właścicieli lub wspólnot lub w odniesieniu do typów budynków, jak np. określonych kategorii zabytków, budynków o znaczeniu historycznym, domów wakacyjnych, budynków wojskowych lub innych budynków wykorzystywanych do celów bezpieczeństwa narodowego. Zwolnienia takie są należycie uzasadniane. Zainteresowanym stronom zapewnia się możliwość zgłoszenia w rozsądnym terminie uwag do projektu zwolnień. Wszelkie takie zwolnienia podlegają zgłoszeniu do Komisji”.

6 W art. 13 omawianej dyrektywy, zatytułowanym „Transpozycja”, przewidziano:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do dnia 1 stycznia 2016 r. Informują one o tym Komisję.

Państwa członkowskie stosują te środki od dnia 1 lipca 2016 r.

Środki przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odesłania określone są przez państwa członkowskie”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

- 7 Ponieważ Komisja nie otrzymała od Królestwa Belgii żadnych informacji dotyczących przyjęcia i publikacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2014/61 po upływie terminu na dokonanie transpozycji przewidzianego w art. 13 tej dyrektywy, czyli po dniu 1 stycznia 2016 r., w dniu 23 marca 2016 r. skierowała ona do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia.
- 8 Z odpowiedzi Królestwa Belgii z dnia 11 lipca 2016 r. wynikało, że w tym dniu przepisy transponujące były dopiero w przygotowaniu. W związku z tym w dniu 30 września 2016 r. Komisja skierowała do wspomnianego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, wzywając je do przyjęcia przepisów niezbędnych do spełnienia wymogów dyrektywy 2014/61 w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.
- 9 Ponieważ Komisja przedłużyła, na wniosek władz belgijskich, termin na udzielenie odpowiedzi do dnia 28 lutego 2017 r., Królestwo Belgii odpowiedziało na uzasadnioną opinię pismami z dnia 21 lutego i 28 marca 2017 r., informując Komisję, że transpozycja dyrektywy 2014/61 jest w toku. Królestwo Belgii załączyło do wspomnianych pism projekty przepisów transponujących, jak również skonsolidowaną wersję zarządzenia z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie robót drogowych w Regionie Stołecznym Brukseli.
- 10 Uznając, że Królestwo Belgii nie dokonało pełnej transpozycji dyrektywy 2014/61 ani nie poinformowało jej o związanych z nią krajowych przepisach transponujących, Komisja wniosła niniejszą skargę.
- 11 Pismami z dnia 10 i 25 sierpnia oraz z dnia 12 września 2017 r. Królestwo Belgii poinformowało Komisję o różnych przepisach ustawowych mających na celu transpozycję dyrektywy 2014/61 na szczeblu federalnym i w Regionie Flamandzkim.
- 12 W replice Komisja wyjaśniła, że pomimo znacznych postępów odnotowanych w transpozycji dyrektywy 2014/61 w Belgii od czasu wniesienia skargi dla pełnej transpozycji omawianej dyrektywy nadal konieczne jest przyjęcie dodatkowych przepisów. Władze belgijskie same zresztą uznały tę konieczność. W konsekwencji Komisja podtrzymała swoje żądania, ograniczając na tym etapie postępowania do 12 142,08 EUR dzienną kwotę okresowej kary pieniężnej, jaką zamierzała obciążyć Królestwo Belgii.
- 13 Podczas rozprawy, mając na względzie dalsze postępy poczynione przez Królestwo Belgii w zakresie transpozycji dyrektywy 2014/61 po złożeniu repliki, Komisja wyjaśniła, że luki istnieją nadal wyłącznie w odniesieniu do Regionu Stołecznego Brukseli, i zmniejszyła do 6071,04 EUR żadaną dzienną okresową karę pieniężną. Instytucja ta utrzymała natomiast swoje pozostałe żądania.
- 14 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 5 lutego 2018 r. i z dnia 21 listopada 2018 r. Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Litewska, Węgry i Republika Austrii z jednej strony oraz Rumunia z drugiej strony zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Belgii.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego opartego na art. 258 TFUE

Argumentacja stron

- 15 Zdaniem Komisji poprzez brak przyjęcia najpóźniej w dniu 1 stycznia 2016 r. wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2014/61 lub w każdym razie brak poinformowania Komisji o tych przepisach, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 13 tej dyrektywy.
- 16 Komisja przypomina w szczególności, że przepisy dyrektywy należy wprowadzić w życie w sposób bezsprzecznie bezwzględnie wiążący, ze szczególnością, precyzją i jasnością wymaganą dla spełnienia wymogu pewności prawa, oraz że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na wewnętrzne trudności lub trudności praktyczne dla uzasadnienia braku transpozycji dyrektywy w terminie wyznaczonym przez prawodawcę Unii. W związku z tym każde państwo członkowskie winno uwzględnić etapy konieczne do przyjęcia wymaganego ustawodawstwa wynikające z wewnętrznego porządku prawnego w celu zapewnienia, by transpozycja mogła być dokonana w wyznaczonym terminie.
- 17 W niniejszym przypadku, zgodnie z art. 13 dyrektywy 2014/61, państwa członkowskie były zobowiązane do przyjęcia przepisów krajowych wymaganych do transpozycji przepisów tej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2016 r. oraz do poinformowania o tym Komisji. Tymczasem z różnych pism Królestwa Belgii wynika, że ponad półtora roku po upływie terminu transpozycji ustalonego w omawianej dyrektywie państwo to nie przyjęło wszystkich przepisów niezbędnych do jej pełnej transpozycji. Tak więc po upływie terminu określonego w uzasadnionej opinii z dnia 30 września 2016 r., a nawet w dniu, w którym Komisja podjęła decyzję o wniesieniu niniejszej skargi, czyli w dniu 13 lipca 2017 r., art. 2–11 dyrektywy 2014/61 nie zostały w Belgii w pełni transponowane, ponieważ jedynie art. 5 i 6 zostały transponowane, i to wyłącznie dla Regionu Stołecznego Brukseli.
- 18 Prawdą jest, że w replice Komisja wskazała, iż otrzymała ze strony Królestwa Belgii informacje o pewnej liczbie przepisów transponujących przyjętych po wniesieniu skargi. Jednakże z owych informacji wynika, że wspomniane państwo członkowskie nadal nie dokonało pełnej transpozycji przepisów art. 2–4, art. 7 ust. 1 oraz art. 8 i 10 dyrektywy 2014/61.
- 19 Podczas rozprawy Komisja uściśliła, że na tym etapie postępowania, pomimo poczynionych nowych postępów, w dalszym ciągu nie można uznać, iż art. 2 ust. 7–9 i 11, art. 4 ust. 5 oraz art. 8 dyrektywy 2014/61 zostały w pełni transponowane.
- 20 Królestwo Belgii podkreśla, że od początku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz w celu poszanowania zasady lojalnej współpracy nie dążyło do zatajenia faktu, iż należało jeszcze przyjąć pewne przepisy krajowe w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy 2014/61. Niemniej jednak owo państwo członkowskie zauważyło, że różne organy właściwe w tym zakresie, czyli państwo federalne, Region Stołeczny Brukseli, Region Waloński, Wspólnota Francuska, Region Flamandzki i Wspólnota Flamandzka, a także Wspólnota Niemieckojęzyczna (Belgia), przyjęły, każdy w swoim zakresie kompetencji, przepisy w celu transpozycji tej dyrektywy lub przynajmniej podjęły niezbędne środki w celu przyjęcia takich przepisów. Ponadto w toku postępowania sama Komisja przyznała, że te wysiłki rzeczywiście są podejmowane, obniżając kwotę żądanej dziennej okresowej kary pieniężnej.
- 21 Co więcej, nie kwestionując ustaleń Komisji, zgodnie z którymi w dalszym ciągu należy przyjąć pewne przepisy, Królestwo Belgii wyraziło w duplice swój sprzeciw wobec poglądu Komisji co do szczegółowych przepisów, które jeszcze należy przyjąć.

- 22 Wreszcie w trakcie rozprawy, biorąc pod uwagę okoliczność, że Komisja podtrzymała swoje zarzuty jedynie w odniesieniu do braku transpozycji niektórych przepisów dyrektywy 2014/61 wyłącznie w Regionie Stołecznym Brukseli, Królestwo Belgii przyznało, że nadal nie została dokonana transpozycja takich przepisów i nie została przekazana informacja o przepisach transponujących.

Ocena Trybunału

- 23 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału istnienie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego późniejsze zmiany nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał (wyroki: z dnia 30 stycznia 2002 r., Komisja/Grecja, C-103/00, EU:C:2002:60, pkt 23; z dnia 21 marca 2019 r., Komisja/Włochy, C-498/17, EU:C:2019:243, pkt 29).
- 24 W niniejszej sprawie Komisja przekazała Królestwu Belgii uzasadnioną opinię w dniu 30 września 2016 r., w związku z czym termin dwóch miesięcy, który został w niej ustalony, upłynął w dniu 30 listopada 2016 r. Bezsporne jest jednak, że termin ten, przedłużony przez Komisję na wniosek władz belgijskich, upłynął ostatecznie w dniu 28 lutego 2017 r. W związku z tym istnienie zarzucanego Belgii uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy oceniać w świetle przepisów krajowych obowiązujących w tym dniu (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 grudnia 2004 r., Komisja/Francja, C-177/03, EU:C:2004:784, pkt 25).
- 25 Tymczasem, poza tym, że z odpowiedzi Królestwa Belgii z dnia 21 lutego 2017 r. wynika, iż w tym dniu dyrektywa 2014/61 nie była w pełni transponowana do prawa krajowego, bezsporne jest, że sytuacja ta nie zmieniła się do dnia 28 lutego 2017 r. i że w międzyczasie nie poinformowano Komisji o żadnych przepisach transponujących wspomnianą dyrektywę.
- 26 Należy zatem stwierdzić, że w chwili upływu przedłużonego przez Komisję terminu określonego w uzasadnionej opinii Królestwo Belgii ani nie przyjęło przepisów koniecznych dla zapewnienia transpozycji dyrektywy 2014/61, ani nie powiadomiło o przepisach dokonujących jej transpozycji.
- 27 Z tego względu należy stwierdzić, że nie przyjmując w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii z dnia 30 września 2016 r., przedłużonym przez Komisję, przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2014/61 oraz, a fortiori, nie informując Komisji o takich przepisach transponujących, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 13 tej dyrektywy.

W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego opartego na art. 260 ust. 3 TFUE

W przedmiocie zakresu zastosowania art. 260 ust. 3 TFUE

– Argumentacja stron

- 28 Zdaniem Komisji art. 260 ust. 3 TFUE został wprowadzony traktatem z Lizbony w celu wzmocnienia mechanizmu sankcji, który został wcześniej ustanowiony w traktacie z Maastricht. Biorąc pod uwagę nowatorski charakter tego postanowienia oraz konieczność zachowania przejrzystości i pewności prawa, instytucja ta wydała komunikat w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE (Dz.U. 2011, C 12, s. 1).

- 29 Postanowienie to ma na celu stworzenie silniejszej zachęty dla państw członkowskich do transponowania dyrektyw w terminach wyznaczonych przez prawodawcę Unii i zagwarantowanie stosowania prawa Unii.
- 30 Komisja uważa, że art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie zarówno w przypadku całkowitego braku poinformowania o przepisach transponujących dyrektywę, jak i w przypadku częściowego poinformowania o tych przepisach.
- 31 Instytucja ta uważa ponadto, że skoro art. 260 ust. 3 TFUE wymienia uchybienie przez państwo członkowskie obowiązkowi poinformowania o „środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy”, postanowienie to nie ma zastosowania wyłącznie w przypadku braku poinformowania o krajowych przepisach transponujących dyrektywę, lecz może mieć zastosowanie już w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie przyjęło takich przepisów. Wykładnia czysto formalistyczna tego postanowienia, zgodnie z którą przepis ten miałby na celu wyłącznie zapewnienie skutecznego zgłoszenia przepisów krajowych, nie zapewnia odpowiedniej transpozycji wszystkich obowiązków wynikających z rozpatrywanej dyrektywy i pozbawia obowiązek transpozycji dyrektyw do prawa krajowego wszelkiej skuteczności (*effet utile*).
- 32 W niniejszej sprawie chodzi właśnie o nałożenie na Królestwo Belgii sankcji za brak przyjęcia i publikacji oraz, co za tym idzie, za niepoinformowanie Komisji o wszystkich przepisach prawnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektywy 2014/61 do prawa krajowego.
- 33 W odpowiedzi na argumenty przedstawione przez Królestwo Belgii w celu zakwestionowania stosowania art. 260 ust. 3 TFUE w niniejszej sprawie Komisja podnosi w szczególności, że w przeciwieństwie do art. 260 ust. 2 TFUE – art. 260 ust. 3 TFUE nie stanowi odstępstwa od zasady ogólnej, a zatem nie należy go interpretować ściśle. Postanowienie to ma bowiem szczególny zakres stosowania.
- 34 Z prac przygotowawczych do traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy wynika, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy pełną transpozycją dyrektywy a transpozycją zgodną z dyrektywą. W istocie w świetle noty przekazującej Prezydium Konwentu Europejskiego z dnia 12 maja 2003 r. (CONV 734/03) jest bezsporne, że zdaniem autorów tekstu kontrola zgodności powinna dotyczyć jedynie przepisów transponujących rzeczywiście przyjętych przez państwo członkowskie, zważywszy na to, że logicznie rzecz biorąc, taka kontrola zgodności nie może dotyczyć przepisów, które nie zostały jeszcze przyjęte i zgłoszone Komisji.
- 35 Z jednej strony pojęcie „pełnej transpozycji” i z drugiej strony pojęcie „prawidłowej transpozycji” należy zatem wyraźnie rozróżnić. Stwierdzenie przez Komisję istnienia braków w transpozycji dyrektywy do prawa krajowego w żaden sposób nie oznacza, że Komisja przeprowadziła kontrolę zgodności istniejących przepisów krajowych z tą dyrektywą. Jest tak tym bardziej w sytuacji, gdy – jak w niniejszej sprawie – państwo członkowskie, które uchybiło swojemu obowiązkowi, samo przyznaje, że transpozycja dyrektywy do jego prawa krajowego częściowo nie została jeszcze w całości przeprowadzona. Co więcej, różnicę tę doskonale ilustrują konsekwencje wynikające z wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego. W przypadku wyroku stwierdzającego niezgodności krajowego przepisu ustawowego z prawem Unii właściwe organy krajowe nie mogą bowiem stosować rozpatrywanego przepisu krajowego, nawet jeśli krajowy ustawodawca nie wyciągnął jeszcze konsekwencji z wydanego wyroku. Natomiast zakaz stosowania istniejącego przepisu krajowego nie może wynikać z wyroku stwierdzającego braki w transpozycji, ponieważ w takim wyroku stwierdza się jedynie brak w prawie krajowym przepisów wymaganych przez prawo Unii.
- 36 Ze względu na cel art. 260 ust. 3 TFUE, jakim jest stworzenie silniejszej zachęty dla państw członkowskich do dokonywania transpozycji dyrektyw w wyznaczonych terminach oraz zapewnienie w ten sposób ich rzeczywistej skuteczności, ograniczenie stosowania tego postanowienia wyłącznie do

przypadków całkowitego braku transpozycji wiązałoby się z ważnym zagrożeniem. Aby uniknąć stosowania tego postanowienia, państwa członkowskie mogłyby bowiem zostać skłonięne do rozpoczęcia od dokonania transpozycji przepisów dyrektywy o marginalnym znaczeniu, działając w ten sposób wbrew celowi art. 260 ust. 3 TFUE. W braku groźby sankcji finansowych transpozycja istotnych przepisów dyrektywy mogłaby wtedy zostać zepchnięta na drugi plan.

- 37 Zdaniem Komisji proponowana przez nią wykładnia art. 260 ust. 3 TFUE znajduje potwierdzenie w samym brzmieniu tego postanowienia, które dotyczy uchybienia przez państwo członkowskie „obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji” dyrektywy. Takie brzmienie nie zawiera zatem ograniczeń lub warunków takich jak te, na które powołuje się Królestwo Belgii.
- 38 Co więcej, nie można skutecznie twierdzić, że sankcje przewidziane w traktacie FUE są sprzeczne z zasadą proporcjonalności, skoro w braku wspomnianych sankcji nie można zapewnić przestrzegania obowiązku transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.
- 39 Królestwo Belgii utrzymuje, że art. 260 ust. 3 TFUE znajduje zastosowanie, w przeciwieństwie do interpretacji proponowanej przez Komisję i wykładni sugerowanej przez rzecznika generalnego M. Watheleta w opinii w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, niepublikowanej, EU:C:2014:2441), jedynie w przypadku, gdy państwo członkowskie nie poinformowało o żadnym przepisie mającym na celu transpozycję danej dyrektywy. Tymczasem w niniejszej sprawie Królestwo Belgii poinformowało Komisję, co ta sama potwierdza, o niektórych przepisach transponujących, w związku z czym postanowienie to nie ma do niego zastosowania.
- 40 Na poparcie swojego stanowiska Królestwo Belgii podnosi w szczególności, że rozszerzająca wykładnia art. 260 ust. 3 TFUE, taka jak wykładnia proponowana przez Komisję, może powodować problemy w odniesieniu do pewności prawa. Gdyby bowiem postanowienie to miało dotyczyć zarówno przypadków niepoinformowania, jak i przypadków braku transpozycji, trudno byłoby ustalić, czy mamy do czynienia z postępowaniem, o którym mowa we wspomnianym postanowieniu, czy z postępowaniem, o którym mowa w art. 258 TFUE. Ponadto w ramach jednego postępowania mogłoby okazać się trudne ustalenie, które przepisy dyrektywy należy transponować, aby postępowanie przewidziane w art. 260 ust. 3 TFUE nie zostało wszczęte, a które nietransponowane przepisy należą do zakresu stosowania procedury przewidzianej w art. 258 TFUE.
- 41 Co więcej, proponowana przez Komisję wykładnia art. 260 ust. 3 TFUE może naruszać zasadę proporcjonalności, o której mowa w art. 5 ust. 4 TUE. Po pierwsze, uchybienia dotyczące transpozycji dyrektyw nie muszą bowiem stanowić najpoważniejszych naruszeń interesów publicznych i prywatnych chronionych przepisami prawa Unii. Po drugie, nakładanie sankcji za każdy brak transpozycji oznaczałoby zrównanie – w odniesieniu do ich wagi – dwóch różnych rodzajów naruszeń, a mianowicie niewykonania wyroku (uchybienia zobowiązaniom wynikającym z wyroku dotyczącego uchybienia zobowiązaniom) i braku transpozycji dyrektyw (pierwszego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego), co byłoby nieproporcjonalne.
- 42 Zdaniem Królestwa Belgii nie istnieje ryzyko obejścia art. 260 ust. 3 TFUE, ponieważ Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE lub art. 260 ust. 2 TFUE.
- 43 Owo państwo członkowskie dodaje, że ścisła wykładnia art. 260 ust. 3 TFUE, jaką należy przyjąć, opiera się na wykładni celowościowej dokonanej na podstawie prac przygotowawczych do tego postanowienia i znajduje potwierdzenie w brzmieniu omawianego postanowienia, odnoszącego się wyraźnie do przypadków, w których dane państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim obowiązkowi „poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji” dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą. Zatem to nie naruszenie obowiązku transpozycji, ale wyłącznie naruszenie obowiązku „poinformowania” o środkach podjętych w celu transpozycji mogłoby zostać ukarane za pośrednictwem tego postanowienia. Ponadto ten obowiązek poinformowania dotyczy wyłącznie

poinformowania o niektórych środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, a nie poinformowania o wszystkich środkach podjętych w celu transpozycji tej dyrektywy, ponieważ autorzy traktatu FUE nie odnieśli się do „[określonych] środków podjętych w celu transpozycji”, lecz do „[jakichś nieokreślonych] środków podjętych w celu transpozycji”. Wykładnię taką potwierdzają zresztą wersje art. 260 ust. 3 TFUE w językach niemieckim, angielskim i niderlandzkim.

- 44 Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Litewska, Węgry, Republika Austrii i Rumunia, dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Belgii, podnoszą również w istocie, że art. 260 ust. 3 TFUE znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy państwo członkowskie jest całkowicie bezczynne w odniesieniu do transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, a zatem gdy nie przyjęło w wyznaczonym terminie żadnych przepisów w celu transpozycji tej dyrektywy i nie poinformowało o nich Komisji. Jednakże Republika Litewska, Republika Włoska i Węgry przyznają, że w przypadku gdy oczywiste jest, iż akty dokonujące transpozycji dyrektywy nie pozwalają na osiągnięcie zasadniczych celów tej dyrektywy, lub też w przypadku nadużycia prawa Komisja może skorzystać z art. 260 ust. 3 TFUE. Natomiast w żadnym wypadku zakres stosowania tego postanowienia nie obejmuje sytuacji, w której dane państwo członkowskie poinformowało Komisję o przepisach transponujących, ale Komisja zarzuca mu nieprawidłową transpozycję lub częściową transpozycję danej dyrektywy.
- 45 Na poparcie swojego stanowiska państwa członkowskie, które przystąpiły do niniejszej sprawy w charakterze interwenientów, podnoszą w szczególności, że taka wykładnia art. 260 ust. 3 TFUE wynika z brzmienia tego postanowienia, opiera się na jego genezie i jest zgodna z jego celem, ponieważ omawiane postanowienie ma mieć zastosowanie jedynie w najpoważniejszych i oczywistych przypadkach naruszenia obowiązku dokonania transpozycji i poinformowania o niej. Ponadto znajduje ona potwierdzenie w wewnętrznej systematyce art. 260 TFUE i jest jedyną, która nie stawia państw członkowskich w bardzo trudnej sytuacji, zważywszy, że jeśli przyjąć proponowane przez Komisję podejście, państwa członkowskie nigdy nie mogłyby być pewne, że instytucja ta nie zamierza nałożyć na nie okresowej kary pieniężnej.
- 46 Dochodzi do tego okoliczność, że wykładnia przedstawiona w pkt 44 niniejszego wyroku pozwala na zapewnienie pełnego przestrzegania zakresu stosowania art. 258 TFUE oraz że jest ona jedyną, która jest zgodna z zasadami pewności prawa i proporcjonalności. Skutkuje ona bowiem tym, że w przypadku gdy w toku postępowania przed Trybunałem państwo członkowskie dokonało transpozycji dyrektywy i poinformowało Komisję o wszystkich przepisach transponujących, Komisja powinna zrezygnować z żądania zobowiązania omawianego państwa członkowskiego do zapłaty okresowej kary pieniężnej. Poza tym pociąga ona za sobą jedynie marginalne ryzyko, że państwa członkowskie będą próbowały uniknąć stosowania tego postanowienia poprzez informowanie o przepisach transponujących, które nie odpowiadają rzeczywistości.

– Ocena Trybunału

- 47 Należy na wstępie przypomnieć, że art. 260 ust. 3 akapit pierwszy TFUE stanowi, iż jeżeli Komisja wniesie skargę do Trybunału zgodnie z art. 258 TFUE, uznawszy, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, może ona, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez to państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Zgodnie z art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE jeżeli Trybunał stwierdza, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej kwoty ustalonej przez Komisję, zaś zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału.

- 48 W celu ustalenia zakresu art. 260 ust. 3 TFUE należy określić, w jakich okolicznościach można uznać, że państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim „obowiązkowi powiadomienia o środkach podjętych w celu transpozycji” w rozumieniu tego postanowienia.
- 49 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko brzmienie i cele tego przepisu, lecz także jego kontekst, a także ogół przepisów prawa Unii. Geneza przepisu prawa Unii może również zawierać elementy istotne dla jego wykładni (wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.*, C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Przede wszystkim, co się tyczy brzmienia art. 260 ust. 3 TFUE, należy zbadać zakres uchybienia „obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy”, które stanowi sedno tego postanowienia.
- 51 Trybunał wielokrotnie orzekał w tej kwestii, w ramach postępowań dotyczących art. 258 TFUE, że poinformowanie, do którego państwa członkowskie zobowiązane są zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, ma na celu ułatwienie wypełniania przez Komisję zadań polegających w szczególności, zgodnie z art. 17 TUE, na czuwaniu nad stosowaniem postanowień traktatów oraz przepisów przyjętych przez instytucje na ich podstawie. Powiadomienie to powinno zatem zawierać wystarczająco jasne i precyzyjne informacje co do treści przepisów krajowych transponujących dyrektywę. Tak więc informacja ta, do której można dołączyć tabelę korelacji, musi wskazywać jednoznacznie te przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które zdaniem państwa członkowskiego wypełniają nałożone na nie przez tę dyrektywę obowiązki. W braku takiej informacji Komisja nie może stwierdzić, czy rzeczony państwo członkowskie w rzeczywistości i w całości wdrożyło dyrektywę. Uchybienie temu obowiązkowi przez państwo członkowskie, niezależnie od tego, czy informacja w ogóle nie została przedstawiona lub została przedstawiona częściowo, czy przedstawiono ją w sposób niewystarczająco jasny i precyzyjny, może stanowić samodzielną podstawę do wszczęcia na podstawie art. 258 TFUE postępowania mającego na celu stwierdzenie tego uchybienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 czerwca 2005 r., *Komisja/Włochy*, C-456/03, EU:C:2005:388, pkt 27; z dnia 27 października 2011 r., *Komisja/Polska*, C-311/10, niepublikowany, EU:C:2011:702, pkt 30–32).
- 52 Co się tyczy następnie celu art. 260 ust. 3 TFUE należy przypomnieć, że postanowienie to odpowiada w znacznej mierze projektowi art. 228 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, znajdującemu się na stronie 15 noty przekazującej Prezydium Konwentu z dnia 12 maja 2003 r. (CONV 734/03), którego treść jest sama w sobie zgodna z tekstem zaproponowanym przez krąg dyskusyjny w sprawie funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości w jego sprawozdaniu końcowym z dnia 25 marca 2003 r. (CONV 636/03, s. 10, 11). Z tego sprawozdania końcowego wynika, że celem realizowanym przez wprowadzenie mechanizmu zawartego w art. 260 ust. 3 TFUE jest nie tylko skłonienie państw członkowskich do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku takiego środka miałyby tendencję do utrwalania się, lecz również uproszczenie i przyspieszenie procedury nakładania kar pieniężnych za uchybienia obowiązkowi poinformowania o przepisach krajowych transponujących dyrektywę przyjętą zgodnie z procedurą ustawodawczą, zważywszy, że przed wprowadzeniem takiego mechanizmu nałożenie sankcji finansowej na państwa członkowskie niewykonujące w terminie wcześniejszego wyroku Trybunału i niewywiązujące się z ciążącego na nich obowiązku transpozycji mogło nastąpić dopiero kilka lat po tym ostatnim wyroku.
- 53 Tymczasem osiągnięcie tego celu byłoby zagrożone, gdyby – jak utrzymują Królestwo Belgii i inne państwa członkowskie uczestniczące w niniejszym postępowaniu – Komisja mogła domagać się nałożenia na państwo członkowskie kary pieniężnej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE tylko wtedy, gdy wspomniane państwo członkowskie wstrzymało się od poinformowania Komisji o wszystkich przepisach transponujących dyrektywę przyjętą zgodnie z procedurą ustawodawczą.

- 54 Wykładnia taka wiązałaby się bowiem z ryzykiem, że państwo członkowskie poinformuje Komisję albo o przepisach zapewniających transpozycję niewielkiej liczby przepisów danej dyrektywy, albo o przepisach, które w oczywisty sposób nie mają na celu transpozycji tej dyrektywy, a tym samym umożliwiłaby państwu członkowskim powstrzymanie Komisji od stosowania art. 260 ust. 3 TFUE.
- 55 Nie można jednak również przyjąć wykładni, zgodnie z którą jedynie państwa członkowskie, które transponują prawidłowo – z punktu widzenia Komisji – przepisy dyrektywy i informują o tym tę instytucję, mogą zostać uznane za spełniające obowiązek informowania, o którym mowa w art. 260 ust. 3 TFUE.
- 56 Wykładnia ta jest bowiem nie do pogodzenia z genezą art. 260 ust. 3 TFUE. Otóż ze sprawozdania końcowego, o którym mowa w pkt 52 niniejszego wyroku, wynika, że członkowie kręgu dyskusyjnego w sprawie Trybunału Sprawiedliwości rozróżnili przypadki nieinformowania i braku transpozycji od przypadków nieprawidłowej transpozycji i uznali, że proponowany przepis nie powinien mieć zastosowania do tych ostatnich przypadków, ponieważ w tym ostatnim przypadku sankcja pieniężna może zostać nałożona dopiero po rozpoznaniu skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE.
- 57 Takiej wykładni nie da się również pogodzić z kontekstem, w jaki wpisuje się art. 260 ust. 3 TFUE, do którego należy postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 258 TFUE. W tym względzie należy podkreślić, że procedura przewidziana w tym ostatnim postanowieniu daje państwom członkowskim możliwość zakwestionowania stanowiska przyjętego przez Komisję w określonym przypadku w odniesieniu do przepisów zapewniających prawidłową transpozycję przedmiotowej dyrektywy, bez narażania się tym samym od razu na ryzyko nałożenia kary pieniężnej, ponieważ taka kara może zostać nałożona na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE jedynie wtedy, gdy dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie pierwszego wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 58 W tych okolicznościach należy przyjąć wykładnię art. 260 ust. 3 TFUE, która z jednej strony pozwala jednocześnie na zagwarantowanie prerogatyw, którymi dysponuje Komisja w celu zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii, oraz na ochronę prawa do obrony, a także sytuacji procesowej, z których korzystają państwa członkowskie na podstawie stosowania art. 258 TFUE w związku z art. 260 ust. 2 TFUE, a z drugiej strony umożliwia Trybunałowi wykonywanie jego funkcji sądowej polegającej na dokonaniu oceny, w ramach jednego postępowania, czy dane państwo członkowskie wypełniło swoje obowiązki w dziedzinie informowania, a w razie potrzeby na dokonaniu oceny powagi stwierdzonego w ten sposób uchybienia oraz na nałożeniu kary pieniężnej, którą uzna za najbardziej odpowiednią do okoliczności danej sprawy.
- 59 Ze względu na wszystkie te elementy sformułowanie „obowiązek informowania o środkach podjętych w celu transpozycji”, zawarte w art. 260 ust. 3 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że dotyczy ono ciężącego na państwach członkowskich obowiązku przekazania wystarczająco jasnych i precyzyjnych informacji o przepisach transponujących dyrektywę. W celu spełnienia obowiązku pewności prawa i zapewnienia transpozycji wszystkich przepisów tej dyrektywy na całym danym terytorium państwa członkowskie są zobowiązane do wskazania, w odniesieniu do każdego przepisu danej dyrektywy przepisu lub przepisów krajowych zapewniających jego transpozycję. Jeśli informacje te zostaną przekazane, w stosownym przypadku wraz z przedstawieniem tabeli korelacji, to aby móc nałożyć na dane państwo członkowskie przewidzianą w tym przepisie karę pieniężną, Komisja powinna ustalić, że niektórych przepisów transponujących w oczywisty sposób brakuje lub nie obejmują one całego terytorium danego państwa członkowskiego, przy czym w ramach postępowania sądowego wszczętego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE Trybunał nie ma obowiązku zbadania, czy przepisy krajowe zgłoszone Komisji prawidłowo transponują przepisy rozpatrywanej dyrektywy.

W przedmiocie istnienia uchybienia w dniu badania okoliczności faktycznych

- 60 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zastosowanie okresowej kary pieniężnej jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie, za które kara ma zostać nałożona, trwa do czasu oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 31; z dnia 18 lipca 2006 r., Komisja/Włochy, C-119/04, EU:C:2006:489, pkt 33; z dnia 7 września 2016 r., Komisja/Grecja, C-584/14, EU:C:2016:636, pkt 70).
- 61 Orzecznictwo to, dotyczące art. 260 ust. 2 TFUE, należy stosować w drodze analogii do art. 260 ust. 3 TFUE, ponieważ okresowe kary pieniężne przewidziane w tych dwóch postanowieniach służą osiągnięciu tego samego celu, a mianowicie nakłonieniu państwa członkowskiego do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku takiego środka miałyby tendencję do utrwalania się (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 81).
- 62 Należy zatem ustalić, czy stwierdzone w pkt 27 niniejszego wyroku uchybienie zarzucane Królestwu Belgii przez Komisję na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, polegające na nieprzyjęciu przepisów niezbędnych do wykonania dyrektywy 2014/61 oraz, a fortiori, niepoinformowaniu przez to państwo członkowskie o przepisach ją transponujących, trwało do czasu badania okoliczności faktycznych przez Trybunał.
- 63 Jak wynika z pkt 12 i 13 niniejszego wyroku, w trakcie postępowania Komisja dostosowała kwotę okresowej kary pieniężnej, o której nałożenie na Królestwo Belgii wnosi, w celu uwzględnienia okoliczności, że zarzucane temu państwu uchybienie ogranicza się obecnie do braku transpozycji, w odniesieniu jedynie do Regionu Stołecznego Brukseli, art. 2 ust. 7–9 i 11, art. 4 ust. 5 oraz art. 8 dyrektywy 2014/61 oraz do braku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji tych przepisów we wskazanym regionie.
- 64 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do art. 2 ust. 7–9 i 11 tej dyrektywy, należy zauważyć, że przepisy te zawierają definicje pojęć „wewnątrzbudynkowej infrastruktury technicznej”, „wewnątrzbudynkowej infrastruktury technicznej przystosowanej do szybkich łączy”, „generalnych prac remontowych” i „punktu dostępu” oraz że z tabeli korelacji załączonej do odpowiedzi Królestwa Belgii na skargę wynika, iż na etapie złożenia tego pisma w odniesieniu do Regionu Stołecznego Brukseli transpozycja tych definicji była jedynie przedmiotem „projektu zarządzenia zmieniającego regionalne rozporządzenie w sprawie zagospodarowania przestrzennego”. W braku jakiegokolwiek późniejszej pochodzącej od tego państwa członkowskiego informacji o przyjęciu i wejściu w życie planowanego zarządzenia należy stwierdzić, że wspomniane państwo członkowskie nie przyjęło jeszcze przepisów koniecznych dla zapewnienia transpozycji art. 2 ust. 7–9 i 11 omawianej dyrektywy w Regionie Stołecznym Brukseli.
- 65 Co się tyczy w drugiej kolejności art. 4 ust. 5 dyrektywy 2014/61, który stanowi, że w odpowiedzi na szczególnie pisemny wniosek złożony przez przedsiębiorstwa dostarczające lub upoważnione do dostarczania publicznych sieci łączności państwa członkowskie wymagają, aby operatorzy sieci uznawali uzasadnione wnioski o umożliwienie inspekcji na miejscu w odniesieniu do określonych elementów ich infrastruktury technicznej, należy stwierdzić, że tabela korelacji załączona do odpowiedzi na skargę Królestwa Belgii nie zawiera żadnej wskazówki dotyczącej przepisów transponujących przyjętych już w Regionie Stołecznym Brukseli. Ponieważ Królestwo Belgii, po złożeniu odpowiedzi na skargę, nie przedstawiło żadnego dodatkowego dowodu w związku z omawianym przepisem, należy stwierdzić, że art. 4 ust. 5 dyrektywy 2014/61 nie został jeszcze transponowany w odniesieniu do Regionu Stołecznego Brukseli.
- 66 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o art. 8 dyrektywy 2014/61, którego niektóre przepisy, ze względu na to, że są fakultatywne, nie wymagają według Królestwa Belgii transpozycji do prawa krajowego, z tabeli korelacji wspomnianej w punkcie poprzednim wynika, iż te przepisy tego artykułu, w odniesieniu do

których obligatoryjnego charakteru transpozycji nie zakwestionowano, nie zostały jeszcze w każdym razie przetransponowane w Regionie Stołecznym Brukseli. Chociaż ta tabela korelacji wskazuje na „projekt zarządzenia zmieniającego regionalne rozporządzenie w sprawie zagospodarowania przestrzennego”, Królestwo Belgii nie przedstawiło w późniejszym czasie żadnych informacji dotyczących przyjęcia i wejścia w życie planowanego zarządzenia. Należy zatem stwierdzić, że Królestwo Belgii nie przyjęło jeszcze przepisów niezbędnych dla zapewnienia transpozycji art. 8 dyrektywy 2014/61 w Regionie Stołecznym Brukseli.

- 67 Wreszcie, jak przypomniano w pkt 22 niniejszego wyroku, na rozprawie Królestwo Belgii nie zakwestionowało zarzutów podniesionych przez Komisję i przyznało, że należy jeszcze przyjąć przepisy w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy 2014/61 do prawa belgijskiego i że informacja o tych przepisach zostanie przekazana niezwłocznie.
- 68 Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, że ze względu na to, iż według stanu na dzień badania okoliczności faktycznych przez Trybunał Królestwo Belgii wciąż jeszcze nie przyjęło przepisów koniecznych do transponowania do prawa krajowego art. 2 ust. 7–9 i 11, art. 4 ust. 5, a także art. 8 dyrektywy 2014/61 w Regionie Stołecznym Brukseli, a także, a fortiori, nie poinformowało Komisji o takich przepisach transponujących, państwo to częściowo trwało w swoim uchybieniu. Wynika z tego, że art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

W przedmiocie zastosowania okresowej kary pieniężnej w niniejszej sprawie

– Argumentacja stron

- 69 W odniesieniu do kwoty kary pieniężnej Komisja uważa, zgodnie ze stanowiskiem zawartym w pkt 23 komunikatu, o którym mowa w pkt 28 niniejszego wyroku, że metoda obliczania okresowej kary pieniężnej, o której mowa w art. 260 ust. 3 TFUE, powinna być taka sama jak metoda obliczania okresowej kary pieniężnej stosowanej w ramach postępowania przewidzianego w art. 260 ust. 2 TFUE.
- 70 W niniejszej sprawie Komisja zaproponowała podczas rozprawy, aby przyjąć współczynnik wagi naruszenia wynoszący 1 w skali 1–20. Jeśli chodzi o czas trwania naruszenia, Komisja uznała, że właściwy jest współczynnik 1,8 w skali 1–3. W tym względzie Komisja wyjaśnia, że wbrew temu, co utrzymuje Królestwo Belgii, z samego brzmienia art. 13 akapit pierwszy dyrektywy 2014/61 wynika, iż państwa członkowskie powinny przyjąć i opublikować przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2016 r. i poinformować o tym Komisję. Zatem to począwszy od tej ostatniej daty, a nie począwszy od dnia 1 lipca 2016 r., odpowiadającego rozpoczęciu stosowania przyjętych przepisów krajowych, można było uznać, że państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim obowiązкови powiadomienia o przepisach transponujących.
- 71 Stosując do tych współczynników mnożnik „n” dotyczący Królestwa Belgii, mianowicie 4,96, i jednolitą stawkę bazową w wysokości 680 EUR, Komisja wnosi o nałożenie na to państwo okresowej kary pieniężnej w wysokości 6071,04 EUR za każdy dzień opóźnienia w transpozycji dyrektywy 2014/61, licząc od dnia ogłoszenia wyroku, który ma zapasć.
- 72 Na wypadek, gdyby na Królestwo Belgii miała zostać nałożona kara pieniężna, państwo to wnosi o to, aby jej kwota była niższa od kwoty żądanej przez Komisję. W tym względzie owo państwo członkowskie kwestionuje wysokość współczynnika wagi naruszenia i współczynnika czasu trwania naruszenia z tego względu, że nie są one proporcjonalne do ewentualnie stwierdzonego uchybienia.
- 73 Jeśli chodzi w szczególności o współczynnik wagi naruszenia Królestwo Belgii podnosi między innymi, że skutki braku pełnej transpozycji dyrektywy 2014/61 i oszczędności, jakie mogą być realizowane w przypadku pełnej transpozycji, nie zostały zbadane w konkretny sposób. W tym względzie

w belgijskim porządku prawnym istnieje już wiele przepisów normatywnych umożliwiających, a nawet narzucających koordynację prac w zakresie inżynierii lądowej, jak również udostępnianie i dostęp do informacji o istniejącej infrastrukturze technicznej, o przewidzianych pracach w zakresie inżynierii lądowej oraz o procedurach wydawania niezbędnych pozwoleń, wobec czego cele omawianej dyrektywy są już w znacznym stopniu osiągnięte w belgijskim porządku prawnym. Tak więc uchybienie obowiązkowi transpozycji miałooby jedynie ograniczony wpływ na interes ogólny i indywidualny – kryteria, które Komisja i Trybunał uwzględniają przy ocenie wagi naruszenia. W każdym zaś wypadku należy wziąć pod uwagę postępy poczynione na poziomie transpozycji dyrektywy 2014/61 do prawa belgijskiego po wniesieniu niniejszej skargi.

- 74 Co się tyczy współczynnika czasu trwania naruszenia Królestwo Belgii podnosi, że o ile prawdą jest, iż zgodnie z art. 13 dyrektywy 2014/61 państwa członkowskie powinny przyjąć i opublikować przepisy dokonujące transpozycji tej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2016 r., to jednak z tego samego art. 13 wynika również, że państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić te przepisy w życie dopiero począwszy od dnia 1 lipca 2016 r. Co za tym idzie, należy przyjąć tę ostatnią datę jako punkt wyjścia do dokonania oceny czasu trwania naruszenia i obniżyć współczynnik czasu trwania badanego naruszenia do 1,3.
- 75 Co się tyczy sposobu zapłaty okresowej kary pieniężnej Królestwo Belgii wnosi, by weryfikacja transpozycji dyrektywy 2014/61 i wykonania wyroku Trybunału była przeprowadzana co pół roku po ogłoszeniu tego wyroku oraz aby w konsekwencji zapłata okresowej kary pieniężnej również następowała w wymiarze półrocznym, a nie dziennym. Takie rozwiązanie pozwala na uwzględnienie i wspieranie postępów w transpozycji tej dyrektywy, a także, w stosownym przypadku, zmniejszenie wpływu okresowej kary pieniężnej na finanse publiczne.
- 76 Co więcej, biorąc pod uwagę złożony charakter transpozycji dyrektywy 2014/61 do prawa belgijskiego, wynikający z wielości właściwych władz w tym zakresie, Królestwo Belgii wnosi do Trybunału o przyznanie mu terminu sześciu miesięcy od daty wydania wyroku, który ma zapaść, na wypełnienie obowiązków wynikających z rzeczonyj dyrektywy.
- 77 Państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Belgii, podnoszą zasadniczo, że do Komisji należy określenie w sposób jasny poziomu wagi naruszenia, tak aby zagwarantowana została proporcjonalność sankcji. W niniejszym przypadku stopień wagi przyjęty przez Komisję jest zdecydowanie zbyt wysoki. Wysokość okresowej kary pieniężnej winna w szczególności zmniejszać się w miarę stopniowego wykonania wyroku, który ma zostać wydany. Co więcej, z brzmienia art. 260 ust. 3 TFUE, a także z wykładni systemowej art. 260 ust. 2 i 3 TFUE wynika, że prawodawca Unii zamierzał ustanowić rozsądny termin pomiędzy ogłoszeniem wyroku nakładającego karę pieniężną a datą wejścia w życie związanego z nim obowiązku zapłaty.

– Ocena Trybunału

- 78 Na wstępie należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie, na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszenia, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii (zob. poprzez analogię do art. 260 ust. 2 TFUE wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy, C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Jak przypomniano w pkt 60 i 61 niniejszego wyroku, zastosowanie okresowej kary pieniężnej jest co do zasady uzasadnione tylko wtedy, gdy uchybienie trwa do dnia badania okoliczności faktycznych przez Trybunał.

- 80 W niniejszym przypadku, jak stwierdzono w pkt 68 niniejszego wyroku, w dniu badania okoliczności faktycznych przepisy niezbędne do zapewnienia transpozycji dyrektywy 2014/61 do prawa belgijskiego nie zostały jeszcze w pełni przyjęte ani zgłoszone Komisji.
- 81 W tych okolicznościach Trybunał uważa, że nałożenie na Królestwo Belgii okresowej kary pieniężnej, której w niniejszej sprawie Komisja domaga się jako jedynej, stanowi właściwy środek finansowy w celu zapewnienia poszanowania przez to państwo członkowskie zobowiązań ciążących na nim na mocy wspomnianej dyrektywy i traktatów.
- 82 Natomiast z uwagi na to, że – jak przyznaje Komisja – przepisy zgłoszone przez Królestwo Belgii świadczą o postępach w kierunku pełnej transpozycji dyrektywy 2014/61 do prawa belgijskiego po wniesieniu skargi, nie można wykluczyć, że w dniu ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie transpozycja wspomnianej dyrektywy będzie całkowicie ukończona. Tak więc okresowa kara pieniężna powinna zostać zastosowana jedynie w wypadku, gdyby uchybienie trwało nadal w dniu ogłoszenia tego wyroku.
- 83 Należy przypomnieć, że w ramach wykonywania przysługujących Trybunałowi uprawnień do swobodnej oceny jego zadaniem jest określenie wysokości okresowej kary pieniężnej w taki sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy i proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do zdolności płatniczej zainteresowanego państwa członkowskiego (zob. analogicznie wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r., Komisja/Grecja, C-387/97, EU:C:2000:356, pkt 90; z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja, C-93/17, EU:C:2018:903, pkt 118), a po drugie, nie przekraczała, zgodnie z art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE, kwoty wskazanej przez Komisję.
- 84 Kryteriami, które Trybunał winien uwzględnić w ramach oceny zmierzającej do ustalenia wysokości okresowej kary pieniężnej w celu zapewnienia, że kara ta wywrze odpowiedni nacisk, aby wymusić jednolite i skuteczne stosowanie prawa Unii, są co do zasady czas trwania naruszenia, jego waga oraz możliwości finansowe danego państwa członkowskiego. Przy stosowaniu tych kryteriów Trybunał winien wziąć pod uwagę w szczególności skutki, jakie uchybienie pociąga za sobą z perspektywy interesu publicznego i interesów prywatnych w danej sprawie, a także to, jak pilne jest to, by dane państwo członkowskie wywiązało się z ciążących na nim zobowiązań (zob. analogicznie do art. 260 ust. 2 TFUE wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja, C-93/17, EU:C:2018:903, pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 85 Co się tyczy wagi naruszenia należy stwierdzić, że obowiązek przyjęcia przepisów krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych przepisach stanowią zasadnicze obowiązki państw członkowskich zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, a zatem uchybienie tym obowiązkom należy uznać za mające pewną wagę.
- 86 O ile prawdą jest, że po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Królestwo Belgii poczyniło postępy w transpozycji dyrektywy 2014/61 i w informowaniu Komisji o transponujących ją przepisach krajowych, o tyle według stanu na dzień badania okoliczności faktycznych przez Trybunał niektóre przepisy tej dyrektywy nadal nie zostały transponowane do prawa krajowego na części terytorium Królestwa Belgii.
- 87 Jeśli chodzi o czas trwania naruszenia – należy go oceniać z uwzględnieniem momentu, w którym Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, a nie momentu wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału (zob. analogicznie do art. 260 ust. 2 TFUE wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja, C-93/17, EU:C:2018:903, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 W niniejszym przypadku, jak wynika z pkt 68 niniejszego wyroku, badane uchybienie nie zakończyło się jeszcze w dniu badania okoliczności faktycznych przez Trybunał. Należy zatem uznać, że uchybienie to trwa od upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, przedłużonego przez Komisję do dnia 28 lutego 2017 r. Ten czas trwania naruszenia, wynoszący prawie dwa i pół roku, jest

zatem znaczny, zważywszy na fakt, że na mocy art. 13 dyrektywy 2014/61 państwa członkowskie miały obowiązek dokonania transpozycji przepisów wspomnianej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2016 r.

- 89 W świetle powyższego i w świetle swobody oceny przyznanej Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, który stanowi, że Trybunał nie może, w odniesieniu do okresowej kary pieniężnej, jaką orzeka, przekraczać kwoty wskazanej przez Komisję, Trybunał uważa, że nałożenie na Królestwo Belgii okresowej kary pieniężnej w wysokości 5000 EUR dziennie jest właściwe dla zagwarantowania poszanowania przez to państwo obowiązków ciążących na nim na mocy art. 13 dyrektywy 2014/61.
- 90 Nie można przyjąć argumentacji Królestwa Belgii dotyczącej degresywności okresowej kary pieniężnej. Należy bowiem stwierdzić, że celem żądanej okresowej kary pieniężnej jest położenie kresu uchybieniu polegającemu – w przypadku Królestwa Belgii – na jedynie częściowej transpozycji dyrektywy 2014/61 i braku poinformowania o wszystkich przepisach niezbędnych do zapewnienia omawianej transpozycji do prawa belgijskiego. Tymczasem wprowadzenie degresywności tej okresowej kary pieniężnej poprzez uzależnienie jej od stopniowego przyjmowania przepisów transponujących i stopniowego informowania o tych przepisach mogłoby zagrozić jej skuteczności.
- 91 Jeśli chodzi o sposób zapłaty okresowej kary pieniężnej, to do Trybunału należy, na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, określenie daty, od której obowiązek zapłaty wywiera skutek.
- 92 W niniejszej sprawie Trybunał uznaje za właściwe, w ramach przysługującej mu swobodnej oceny, rozpoczęcie biegu okresowej kary pieniężnej od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, z jedynym zastrzeżeniem wyrażonym w jego pkt 82. Ponadto ze względu na to, że stwierdzenie zakończenia uchybienia nie wymaga ze strony Komisji żadnej złożonej oceny okoliczności faktycznych, nie ma powodu orzeczenia zapłaty okresowej kary pieniężnej w wymiarze półrocznym.
- 93 W świetle powyższego należy zatem zobowiązać Królestwo Belgii do zapłaty na rzecz Komisji, począwszy od daty wydania niniejszego wyroku do chwili usunięcia przez to państwo członkowskie stwierdzonego uchybienia, okresowej kary pieniężnej w wysokości 5000 EUR dziennie.

W przedmiocie kosztów

- 94 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Belgii kosztami postępowania, a Królestwo Belgii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.
- 95 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu, na podstawie którego państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Litewska, Węgry, Republika Austrii oraz Rumunia pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Poprzez nieprzyjęcie, po upływie określonego w uzasadnionej opinii z dnia 30 września 2016 r. i przedłużonego przez Komisję Europejską terminu, przepisów ustawowych, administracyjnych i wykonawczych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej oraz, a fortiori, niepoinformowanie Komisji o takich przepisach transponujących Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim zgodnie z art. 13 tej dyrektywy.**

- 2) Ze względu na to, że według stanu na dzień badania okoliczności faktycznych przez Trybunał Królestwo Belgii nadal nie przyjęło przepisów niezbędnych do dokonania transpozycji art. 2 ust. 7–9 i 11, art. 4 ust. 5 oraz art. 8 dyrektywy 2014/61 do jego prawa krajowego w odniesieniu do Regionu Stołecznego Brukseli ani, a fortiori, nie poinformowało Komisji Europejskiej o takich przepisach transponujących, państwo to częściowo trwało w swoim uchybieniu.
- 3) Na wypadek, gdyby uchybienie stwierdzone w pkt 2 utrzymywało się w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, Królestwo Belgii zostaje warunkowo zobowiązane do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 5000 EUR dziennie, licząc od tej daty do zakończenia tego naruszenia.
- 4) Królestwo Belgii zostaje obciążone kosztami postępowania.
- 5) Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Litewska, Węgry, Republika Austrii i Rumunia pokrywają własne koszty.

Podpisy