



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 11. aprila 2019¹

Zadeva C-543/17

**Evropska komisija
proti**

Kraljevini Belgiji

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Direktiva 2014/61/EU – Stroški za postavitve elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti – Člen 260(3) PDEU – Obveznost obvestila o ukrepih za prenos direktive – Denarne sankcije – Predlog za naložitev plačila dnevne denarne kazni“

I. Uvod

1. Evropska komisija v tej zadevi Sodišču predlaga, naj „ugotovi [...], da Kraljevina Belgija s tem, da do 1. januarja 2016 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov za uskladitev z Direktivo 2014/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o ukrepih za znižanje stroškov za postavitve elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti^[2], ali vsekakor s tem, da teh ukrepov ni sporočila Komisiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 13 te direktive“.³

2. Poleg tega Komisija Sodišču predlaga, naj „Kraljevini Belgiji [...] v skladu s členom 260(3) PDEU naloži denarno kazen v višini 54.639,36 EUR na dan od datuma razglasitve sodbe v tej zadevi zaradi neizpolnitve obveznosti sporočitve ukrepov za prenos Direktive [2014/61]“.⁴

3. Ta tožba zaradi ugotovitve neizpolnitve obveznosti ima torej dva dela, od katerih se prvi nanaša na vprašanje klasične neizpolnitve obveznosti v obliki (delnega) neprenosa direktive, drugi pa na vprašanje denarne sankcije⁵ na podlagi člena 260(3) PDEU. Prvi del ne povzroča težav na pravni ravni in poleg tega med strankama v postopku ni sporen.⁶ Nasprotno pa o pravni problematiki, izpostavljeni v okviru drugega dela, razpravljajo Komisija na eni strani ter Kraljevina Belgija in države članice intervenientke na drugi strani.⁷

4. Člen 260(3) PDEU je bil vnesen z Lizbonsko pogodbo. Določa mehanizem, ki Sodišču omogoča, da državi članici naloži denarno sankcijo ob prvi obsodbi zaradi neizpolnitve obveznosti obvestila o ukrepih za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 UL 2014, L 155, str. 1.

3 Glej točko 85 tožbe Komisije z dne 15. septembra 2017.

4 Glej točko 85 tožbe Komisije.

5 „Denarna sankcija“ je nadpomenka za izraza „pavšalni znesek“ in „denarna kazen“.

6 Nobena druga država članica intervenientka v zvezi s tem ne izpodbija tožbe Komisije.

7 In tudi pravna stroka, kot bom navedel v nadaljevanju.

5. Sodišče se ni do zdaj še nikoli izreklo o razlagi člena 260(3) PDEU. Res je, da so mu bile že predložene številne zadeve, v katerih je Komisija predlagala uporabo člena 260(3) PDEU. Vendar so do zdaj zadevne države članice in Komisija vse te zadeve rešile še pred izrekom sodbe, zaradi česar je ta institucija v vseh teh zadevah umaknila tožbo, včasih celo zadnji trenutek.⁸

6. Ta zadeva bi torej lahko Sodišču omogočila, da razloži to določbo.⁹

7. Razlaga člena 260(3) PDEU postavlja temeljna vprašanja o pravnem redu Unije. Moj glavni cilj – da ne rečem moja glavna skrb – v tej zadevi je opozoriti Sodišče, da bi morala vsaka razlaga te določbe presežati splošno znano resnico, da je hiter, popoln in pravilen prenos direktiv bistven za enotno uporabo prava Unije.

II. Pravni okvir

8. Člen 13 Direktive 2014/61, naslovljen „Prenos“, določa:¹⁰

„Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 1. januarja 2016. O tem obvestijo Komisijo.

Navedene predpise uporabljajo od 1. julija 2016.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.“

III. Dejansko stanje

A. Predhodni postopek

9. V skladu s členom 13 Direktive 2014/61 so morale države članice do 1. januarja 2016 sprejeti in objaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, ter o tem obvestiti Komisijo.

10. Ker Komisija do tega datuma ni bila obveščena o nobenem nacionalnem ukrepu za prenos navedene direktive, je Kraljevini Belgiji 23. marca 2016 poslala uradni opomin.

11. Ker je bilo iz odgovora Kraljevine Belgije razvidno, da so bili 11. julija 2016 ukrepi za prenos v pripravi, je Komisija 30. septembra 2016 tej državi članici poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od prejema mnenja sprejme potrebne ukrepe za uskladitev z njim.

12. Ker je bilo Kraljevini Belgiji odobreno podaljšanje roka za odgovor, je ta na obrazloženo mnenje odgovorila z dopisoma z dne 21. februarja in 28. marca 2017, v katerih je Komisijo obvestila, da je prenos Direktive 2014/61 v teku. Tema dopisoma so bili priloženi osnutki ukrepov za prenos in konsolidirana različica odredbe z dne 3. julija 2008 o cestnih gradbiščih v regiji Bruselj – glavno mesto (Belgija).

8 Vseeno sta se dva generalna pravobranilca že opredelila do razlage člena 260(3) PDEU. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, EU:C:2014:2441) in sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Komisija/Španija (Člen 260(3) PDEU – Stanovanjski krediti) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 71). Komisija je tožbo v prvi zadevi umaknila, medtem ko v zvezi z drugo postopek pred Sodiščem še poteka.

9 V zvezi s tem ugotavljam, da čeprav je lahko generalni pravobranilec M. Wathelet upravičeno ugotovil pomanjkanje zanimanja držav članic za razlago člena 260(3) PDEU (glej njegove sklepne predloge v zadevi Komisija/Poljska, C-320/13, EU:C:2014:2441, opomba 3), tega v tej zadevi ni mogoče ugotoviti, saj je v podporo Kraljevini Belgiji interveniralo deset držav članic.

10 Ker med strankami ni nesoglasja glede prenosa vsebine Direktive 2014/61, ni treba navesti materialno-pravnih določb.

13. Ker je Komisija menila, da Direktiva 2014/61 ni bila v celoti prenesena in da niso bili sporočeni nacionalni ukrepi za popoln prenos te direktive ter da Kraljevina Belgija torej ni izpolnila obveznosti iz člena 13 navedene direktive, se je 13. julija 2017 odločila vložiti to tožbo.

B. Postopek pred Sodiščem

14. Komisija je v tožbi, vloženi 15. septembra 2017, Kraljevini Belgiji očitala, prvič, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za uskladitev z Direktivo 2014/61 in, drugič, da ji jih vsekakor ni sporočila.

15. Kraljevina Belgija je v odgovoru na tožbo omenila napredek pri prenosu določb Direktive 2014/61, pri čemer je trdila, da je bila večina določb prenesenih v belgijsko pravo glede na razdelitev pristojnosti med zvezno državo, regijami in skupnostmi in da so bili v zvezi z določbami, ki še niso bile prenesene, potrebni ukrepi sprejeti oziroma se sprejemajo.

16. Komisija je v repliki pojasnila, da je kljub velikemu napredku, ki ga je Kraljevina Belgija od vložitve tožbe dosegla pri prenosu Direktive 2014/61, za njen popoln prenos še vedno potrebno sprejetje dodatnih ukrepov. To potrebo naj bi sicer priznali tudi sami belgijski organi. Zato in čeprav je zmanjšala znesek dnevne denarne kazni, za katero želi, da se naloži Kraljevini Belgiji, je Komisija vztrajala pri svojih predlogih.

17. Zvezni republiki Nemčiji, Republiki Estoniji, Irski, Kraljevini Španiji, Francoski republiki, Italijanski republiki, Republiki Litvi, Madžarski in Republiki Avstriji je bila 5. februarja 2018 dovoljena intervencija v podporo predlogom Kraljevine Belgije. Romuniji je bila intervencija v podporo predlogom Kraljevine Belgije dovoljena 21. novembra 2018.

18. Belgijska vlada in Komisija sta ustne navedbe podali na obravnavi 22. januarja 2019, prav tako tudi nemška, estonska, španska, francoska, italijanska, madžarska, avstrijska in romunska vlada.

IV. Analiza

19. Najprej bom preučil vprašanje neizpolnitve obveznosti, ki se očita Kraljevini Belgiji na podlagi člena 258 PDEU (oddelek A), preden se bom lotil težavnejšega vprašanja denarnih sankcij na podlagi člena 260(3) PDEU (oddelek B).

A. Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

20. Komisija Kraljevini Belgiji očita, da določb Direktive 2014/61 v nacionalno pravo ni prenesla do 1. januarja 2016, ki je v členu 13(1) te direktive določen za sprejetje in objavo zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s to direktivo, ter da ni sporočila določb, s katerimi je bila ta direktiva prenesena.

21. Kraljevina Belgija temu očitku ne nasprotuje.

22. Zato gre za „nesporno neizpolnitev obveznosti“: Kraljevina Belgija Direktive 2014/61 ni prenesla v predpisanem roku in prav tako Komisije ni obvestila o ukrepih za prenos, kot je zahtevano v členu 13(1) te direktive.

23. Za ugotovitev neizpolnitve obveznosti na podlagi direktive je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča njen obstoj presoјati glede na položaj države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.¹¹

24. Zato Sodišču predlagam, naj odloči, da Kraljevina Belgija s tem, da v predpisanem roku ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2014/61, oziroma vsekakor s tem, da o teh predpisih ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti iz člena 13 te direktive.

B. Denarna sankcija na podlagi člena 260(3) PDEU

25. Ključno vprašanje v tej zadevi se nedvomno nanaša na razlago člena 260(3) PDEU, to je na način, kako mora biti ta določba uporabljena v tej zadevi.

1. Direktiva

26. Na podlagi člena 288, tretji odstavek, PDEU je „[d]irektiva [...] za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod“. Ta instrument, ki je značilen za pravni sistem Unije, je instrument za usklajevanje nacionalnih predpisov.

27. Direktiva je odličen primer tega, kako so nacionalni pravni sistemi povezani s pravnim redom Unije. Pravilen prenos je torej ključnega pomena tako za polni učinek Direktive kot za njeno enotno uporabo v Uniji.

28. Dvofazni zakonodajni postopek za direktive zahteva, da se v nadzor vloži velik trud. Ker morajo države članice direktive prenesti, so te ne samo vir razlik, temveč tudi vir napak.¹² Do zdaj pridobljene izkušnje so tako pokazale, da druga faza ni očitno dejstvo in da je prenos v državah članicah pogosto boljše zagotovljen zaradi sistematičnega nadzora Komisije. Komisija zato prakse prenosa stalno spremlja in statistično ocenjuje.

29. Pri prenosu direktiv v nacionalno pravo običajno razlikujemo med tremi velikimi vrstami kršitev. Prva vrsta kršitev se nanaša na neobveščanje o ukrepih za prenos (država članica Komisije v predpisanem roku ne obvesti o ukrepih za prenos direktive), druga na neskladnost (ukrepi za prenos, ki jih sprejme država članica, niso skladni z zahtevami direktiv Unije) in tretja na neustrezno ali nepravilno uporabo (čeprav je direktiva formalno prenesena, je nacionalni organi ne uporabljajo pravilno ali je sploh ne uporabljajo).

30. Poudariti je treba, da to kategorizacijo uporabljata tudi sama Komisija.¹³

¹¹ Glej na primer sodbe z dne 21. marca 2019, Komisija/Italija (C-498/17, EU:C:2019:243, točki 29 in 30); z dne 18. oktobra 2018, Komisija/Romunija (C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, točki 42 in 43), ter z dne 23. novembra 2016, Komisija/Francija (C-314/15, neobjavljena, EU:C:2016:887, točki 28 in 29). Ta ugotovitev je ponovljena v pravni stroki, glej med drugim Schermers, H. G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6. izdaja, Kluwer Law International, Haag/London/New York, 2001, točka 1256; Pechstein, M., v M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (ur.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, točka 42, ter Streinz, R., v R. Streinz (ur.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3. izdaja, C.H. Beck, München, 2018, Artikel 258 AEUV, točka 34. Vseeno je treba omeniti, da se Sodišče v izrekih sodb nagiba k jedrnatemu sklicevanju na pojem „v predpisanem roku“, ne da bi pojasnilo, ali gre za rok, ki ga je zakonodajalec Unije predpisal v direktivi, ali za rok, ki ga je Komisija določila v obrazloženem mnenju.

¹² Glej Haltern, U., *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, 3. izdaja, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, točka 872.

¹³ Glej zlasti poročilo Komisije: Spremljanje uporabe prava Evropske unije. Letno poročilo 2016, 6. julij 2017 (COM(2017) 370 final), točka III, str. 18.

31. Da bi Komisija pravilno izpolnjevala svojo nalogo varuhinje Pogodb in preverila, ali je država članica določbe direktive pravilno prenesla v nacionalno pravo, mora biti torej obveščena o ukrepih za prenos, ki jih sprejmejo države članice.¹⁴

32. Države članice pogosto ne izpolnijo zahtev za prenos direktiv, neustrezen prenos direktiv pa je eden od najpogostejših in najresnejših primerov neustrezne uporabe prava Unije v državah članicah.¹⁵

33. V direktivah je zdaj določena obveznost, da mora nacionalni akt o prenosu vsebovati sklicevanje na direktivo. Zaradi te neodvisne obveznosti sklicevanja postanejo ukrepi za prenos potrebni, tudi če nacionalna zakonodaja vsebinsko že izpolnjuje zahteve iz direktive. Za lažje spremljanje prenosa je že v direktivah iz obdobja pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe državam članicam pogosto naložena obveznost, da sporočijo sprejete ukrepe za prenos.¹⁶ Poleg tega Komisija za lažji nadzor prenosa od držav članic redno zahteva, naj ji pošljejo korelacijske tabele z navedbo, kako je vsaka določba zadevne direktive prenesena v nacionalno pravo.¹⁷

34. Z Lizbonsko pogodbo je bil postopek iz člena 260(3) PDEU dodan med instrumente, ki jih ima Komisija na voljo za ta nadzor.

2. Cilj člena 260(3) PDEU

35. Za boljše razumevanje logike člena 260(3) PDEU se mi zdi koristno stopiti korak nazaj ter to določbo postaviti v njen zgodovinski in sistematični okvir.

36. Za ta namen bi želel na kratko obravnavati sporni cilj te določbe.

37. V zvezi s tem obstajata dve tezi. Na eni strani obstaja teza, da je mehanizem, vzpostavljen s to določbo, namenjen neposrednemu sankcioniranju neobveščanja o ukrepih za prenos. To tezo med drugim zagovarjajo Komisija,¹⁸ del pravne doktrine¹⁹ ter implicitno generalna pravobranilca M. Wathelet²⁰ in E. Tanchev²¹. Na podlagi tega pristopa se lahko zaradi neobvestila o ukrepih za prenos v roku, določenem v direktivi, kot takega naložijo denarne sankcije. Obveznost plačila bi lahko začela učinkovati takoj, to je od datuma razglasitve sodbe, ali na poznejši datum, ki ga Sodišče določi v sodbi.

14 To je po mojem mnenju razlog, zakaj je v členu 260(3) PDEU posebej poudarjeno neobveščanje o ukrepih za prenos. K temu se bom vrnil pri analizi člena 260(3) PDEU.

15 Glej tudi Ruffert, M., v Chr. Calliess, M. Ruffert (ur.), *EU/VAEU*, 5. izdaja, C.H. Beck, München, 2016, Artikel 288 AEUV, točka 46.

16 Vsekakor je obveznost držav članic, da na zahtevo sporočijo ukrepe za prenos, od nekdanj mogoče razbrati iz člena 4(3) PEU.

17 Glej med drugim Prilogo k Priporočilu Komisije z dne 12. julija 2004 o prenosu v nacionalno zakonodajo direktiv, ki vplivajo na notranji trg (UL 2005, L 98, str. 47), točka 3.3, in Prilogo k Priporočilu Komisije z dne 29. julija 2009 o ukrepih za izboljšanje delovanja enotnega trga (UL 2009, L 176, str. 17), točka 3(f). Taka tabela sicer spremlja vsak osnutek nacionalne izvedbene zakonodaje, poslan parlamentu ali vladi, saj olajša razprave, in je priložena obvestilu Komisiji o tem ukrepu.

18 Glej Sporočilo Komisije – Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2011, C 12, str. 1), točki 6 in 7.

19 Glej Wennerås, P., „Making effective use of Article 260 TFEU“, v J. András, D. Kochenov, *The enforcement of EU law and values*, OUP, Oxford, 2017, str. od 79 do 98, zlasti str. 79; Kilbey, I., „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)“, *European Law Review*, 2010, str. od 370 do 386, zlasti str. 383 in 384; Pechstein, M., v M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (ur.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 260 AEUV, točka 18, ter Wunderlich, N., v H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (ur.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, točka 31.

20 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, EU:C:2014:2441, točka 114 in naslednje).

21 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Komisija/Španija (Člen 260(3) PDEU – Stanovanjski krediti) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 67 in naslednje).

38. Na drugi strani razkola obstaja teza, da je namen mehanizma iz člena 260(3) PDEU sankcioniranje neizvršitve sodbe, s katero je Sodišče ugotovilo, da država članica ni izpolnila obveznosti obvestila o ukrepih za prenos.²² V skladu s tem pristopom začne denarna sankcija, ki jo Sodišče naloži v sodbi, s katero ugotovi neizpolnitev obveznosti,²³ učinkovati šele na poznejši datum, saj je razlog za obstoj denarne sankcije prav neizvršitev te sodbe. V okviru tega pristopa se namreč zatrjuje, da je *ratio legis* člena 260(3) PDEU to, da se lahko sankcije državi članici naložijo takoj, to je na datum sodbe v zvezi s kršitvijo, če je kršitev očitna, kar pomeni, da ugotovitev te kršitve ni problematična. Šele v takem položaju je upravičeno pospešiti postopek iz člena 260(2) PDEU, ne pa še enkrat začeti postopek pred Sodiščem.

39. Predstavljam si, da se lahko prvi pristop na prvi pogled zdi privlačnejši od drugega. Vsekakor gre za intuitiven pristop za vse osebe, ki so vključene v pregled držav članic na področju prenosa direktiv – če ne razočarane zaradi tega. Vendar sem iz razlogov, ki jih bom predstavil v nadaljevanju, prepričan, da je drugi pristop pravi.

a) Besedilo

40. Besedilo člena 260(3) PDEU ponuja prve napotke.

41. Spomniti moram, da drugi pododstavek te določbe določa, da „[č]e Sodišče ugotovi kršitev lahko naloži zadevni državi članici plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija. Obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v svoji sodbi“. Tako besedilo po mojem mnenju povsem logično pomeni, da obveznost plačila nujno nastane na kasnejši datum, kot je datum razglasitve sodbe. Nasprotno pa ni mogoče izključiti razlage besedila člena 260(3) PDEU, v skladu s katero se lahko obveznost plačila ujema z razglasitvijo sodbe. Čeprav se mi ta druga razlaga zdi manj verjetna od prve, je treba ugotoviti, da besedilo člena 260(3) PDEU ni nedvoumno, zato ni mogoče trditi, da odgovor na naše vprašanje brez sence dvoma izhaja iz besedila te določbe.

b) Sistematika

42. S sistematičnega vidika umestitev zadevne določbe v člen, ki se nanaša na izvršitev in neizvršitev sodb Sodišča, to je člen 260 PDEU, in ne v redni postopek za ugotovitev neizpolnitve obveznosti, to je člen 258 PDEU, ne more biti naključna.

43. Postopek s tožbo za ugotovitev neizpolnitve obveznosti je klasično „centralizirano“ pravno sredstvo za zagotovitev, da države članice izvajajo pravo Unije.²⁴ V ta namen je s členom 258 PDEU Komisiji dovoljeno, da postopek pri Sodišču Evropske unije začne po neuspešnem predhodnem postopku,²⁵ medtem ko člen 259 PDEU – ki se redko uporablja – določa podoben postopek²⁶ za vse (druge) države članice.²⁷

22 Glej *in extenso* Wahl, N., Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, 2014, str. od 170 do 189, zlasti str. od 175 do 177. Glej tudi Van Rijn, Th., „Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne“, *Cahiers de droit européen*, 2016, str. od 557 do 589, zlasti str. 588, ter Klamert, M., „Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten“, *Europarecht*, 2018, str. od 159 do 174, zlasti str. 162.

23 Neizpolnitev obveznosti, ki se med drugim nanaša na neobveščanje o ukrepih za prenos.

24 Nasprotno pa „decentralizirano“ izvajanje prava Unije pred nacionalnimi sodišči kot rednimi sodišči, ki izvajajo pravo Unije, poteka vsakodnevno prek medsebojnega delovanja načel, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča: neposredni učinek določb direktiv, razlaga, skladna z direktivami, in odškodninska tožba proti državi.

25 Iz besedila člena 258 PDEU izhaja, da ta predhodni postopek zajema vsaj izdajo dveh dokumentov Komisije: uradnega opomina („potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe“) in obrazloženega mnenja.

26 Zelo očitno se cilj člena 259 PDEU razlikuje od cilja člena 258 PDEU, ker druga država članica ni – kot je to Komisija – varuhinja Pogodb.

27 Vseeno se predhodni postopek nekoliko razlikuje od postopka iz člena 259 PDEU. V zvezi z razlikami med tema postopkoma glej Wunderlich, N., v H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (ur.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, točke od 8 do 12.

44. Člen 260 PDEU določa učinke in izvršitev sodb, izdanih na podlagi členov 258 in 259 PDEU.²⁸

45. V ta namen člen 260(1) PDEU določa, da če Sodišče ugotovi, da katera od držav članic ni izpolnila svojih obveznosti, mora ta država sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča.

46. Določbe členov 258 in 259 PDEU ter člena 260(1) PDEU so sicer enake določbam v Rimski pogodbi iz leta 1957.²⁹

47. Člen 260(2) PDEU, vnesen z Maastrichtsko pogodbo, obravnava postopek za naložitev denarnih sankcij, če zadevna država članica ni sprejela ukrepov za izvršitev sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti.³⁰ Ta postopek, imenovan postopek „zaradi neizpolnitve obveznosti, naloženih zaradi neizpolnitve obveznosti“, je torej druga faza, ker nastopi šele potem, ko je bila izdana prva sodba o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti.

48. Člen 260(3) PDEU, ki je bil vnesen z Lizbonsko pogodbo in do zdaj ni bil predmet sodbe Sodišča,³¹ določa, da če Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258 PDEU, ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo šteje za ustrezno v danih okoliščinah in ki naj jo zadevna država članica plača. Če Sodišče ugotovi kršitev lahko zadevni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija. Obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v svoji sodbi.

49. Če bi bila v člen 260 PDEU vnesena določba, ki ne bi urejala izvršitve sodbe, temveč obveznost, ki se lahko uveljavlja s členom 258 PDEU, bi bilo to v nasprotju z vsakršno sistematično logiko. Člen 260(3) PDEU se torej lahko nanaša samo na neizvršitev sodbe Sodišča.

c) Pripravljalni dokumenti

50. Zgodovina nastanka člena 260(3) PDEU potrjuje pristop, ki ga predlagam.³² Določba, kot je izražena v členu 260(3) PDEU, namreč izhaja iz delovne skupine, ustanovljene v okviru Evropske konvencije³³. Končno poročilo te skupine vsebuje predloge,³⁴ v skladu s katerimi je bilo treba „Komisiji da[ti] možnost, da pri Sodišču *hkrati* (v istem postopku) vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena [258 PDEU] in poda predlog za naložitev kazni. Če Sodišče na predlog Komisije v isti obsodilni sodbi naloži kazen, bi kazen začela veljati po tem, ko je potekel določen čas od datuma razglasitve sodbe,³⁵ če tožena država ne bi ravnala v skladu z odločitvijo Sodišča. [...] Na podlagi tega bi bilo mogoče poenostaviti in pospešiti postopek zlasti za kazni v primeru ‚neobvestitve‘

28 Glej Ehrlicke, U., v R. Streinz (ur.), *EUV/AEUV*, 3. izdaja, C.H. Beck, München, 2017, Artikel 260 AEUV, točka 1.

29 Poleg tega, da sta v teh treh členih besedi „te pogodbe“ nadomeščeni z besedo „Pogodb“ in da sta za besedo „Sodišče“ dodani besedi „Evropske unije“.

30 V skladu s členom 260(2) PDEU lahko Komisija, če meni, da zadevna država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča, pred Sodiščem vloži tožbo, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe. Pri tem določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo mora plačati zadevna država članica in ki je po njenem mnenju primerna glede na okoliščine. Če Sodišče ugotovi, da zadevna država članica ni izvršila njegove sodbe, ji lahko naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni.

31 Glej točko 5 teh sklepnih predlogov.

32 Glej tudi sklepane predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Komisija/Španija (Člen 260(3) PDEU – Stanovanjski krediti) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 59), v katerih je ta iz drugih razlogov prišel do drugačnega sklepa, kot ga predlagam v obravnavani zadevi.

33 Evropska konvencija o prihodnosti Evrope, vzpostavljena z Laekensko deklaracijo (sprejeto 15. decembra 2001).

34 Citiram, vključno z opombama 35 in 36. Edina sprememba je njuno oštevilčenje.

35 Nekateri menijo, da bi moral biti znesek sankcije (denarne kazni) v tem primeru izračunan tako, da denarna kazen učinkuje retroaktivno od datuma razglasitve sodbe.

o nacionalnem ukrepu za prenos.^{36, 37} Te predloge je predsedstvo Evropske konvencije³⁸ skoraj dobesedno povzelo v zvezi z osnutkom nove določbe³⁹: „Odstavek 3 (novi) je posledica predloga, ki ga je delovni skupini predložila Komisija. Komisiji daje možnost, da pri Sodišču (v istem postopku) hkrati vložijo tožbo na podlagi člena [258 PDEU] in poda predlog za naložitev kazni. Če Sodišče na predlog Komisije v isti obsodilni sodbi naloži kazen, bi kazen začela veljati po tem, ko je potekel določen čas od datuma razglasitve sodbe, če tožena država ne bi ravnala v skladu z odločitvijo Sodišča. [...] Na podlagi tega bi bilo mogoče precej poenostaviti in pospešiti postopek za kazni v primeru ‚neobvestitve‘ o nacionalnem ukrepu za prenos. [...]“

51. Iz teh citatov je po mojem mnenju jasno razvidno, da so avtorji člena 260(3) PDEU želeli oblikovati postopek, ki bi se nanašal na neizvršitev sodbe.

52. V zvezi s tem bom večjo težo pripisal namenu piscev Pogodbe DEU, katerega jasnost po mojem mnenju ne pušča nobenega dvoma, kot pa razlagi, ki jo je Komisija navedla v svojem sporočilu o izvajanju člena 260(3) PDEU. V tej zadevi namreč aktu *soft law*, ki ga je sprejela stranka v tem postopku, težko dajem prednost pred pripravljalnimi dokumenti, ki so bili sestavljeni – česar ne smemo pozabiti – v okviru povsem nove Konvencije o prihodnosti Evrope.⁴⁰

d) Narava denarnih kazni

53. Omeniti moram bistvenejšo pripombo o cilju člena 260(3) PDEU. Denarne sankcije v okviru postopka za ugotavljanje kršitev se, kolikor vem, niso nikoli razlagale kot kaznovalne, tako da se z njimi sankcionira neupoštevanje materialnega prava Unije.

54. V zvezi s tem kršitev v okviru postopka na podlagi člena 260(2) PDEU „ni več zgolj prvotna kršitev Pogodbe, ki jo Sodišče ugotovi v okviru postopka iz člena [258 PDEU] (v nadaljevanju: prvotna kršitev), temveč se obravnava kot kompleksna kršitev, ki poleg prvotne kršitve zajema kršitev posebne obveznosti, izhajajoče iz člena [260(1) PDEU], da se izvrši sodba Sodišča.“⁴¹

55. S širšega vidika logika te dvojne kršitve izhaja iz tega, da Unija temelji na pravni državi,⁴² v kateri je potreba po upoštevanju in izvrševanju sodb ključnega pomena.

56. Če bi dopustili, da sta neprenos določb direktive in neobveščanje o ukrepih za prenos kot taka razlog za obstoj denarnih sankcij, bi bilo to v nasprotju s to logiko dvojne kršitve. Tak položaj bi zato povzročil določeno nedoslednost, ker je kršitev obveznosti obvestila o ukrepih za prenos pogosto manj škodljiva kot številne druge kršitve prava Unije.

36 V praksi se razlikuje med primeri „neobvestitve“ – ko država članica ni sprejela nobenega ukrepa za prenos – in primeri nepravilnega prenosa – ko ukrepi za prenos, ki jih je sprejela država članica, po mnenju Komisije niso v skladu z direktivo. Predlagana ureditev v drugem primeru ne bi veljala.

37 Glej Končno poročilo delovne skupine o načinu delovanja Sodišča, ki ga je Sekretariat Evropske konvencije v Bruslju objavil 25. marca 2003 (CONV 636/03, točka 28, na voljo na naslovu: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_en.pdf).

38 Glej Predsedstvo Evropske konvencije, Členi, ki se nanašajo na Sodišče in Splošno sodišče, objavil Sekretariat Evropske konvencije v Bruslju 12. maja 2003, CONV 734/03, str. 16, na voljo na naslovu: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000en.pdf.

39 Besedilo te nove določbe člena 228(3), postal člen III-367 osnutka ustavne pogodbe Konvencije, postal člen III-362 ustavne pogodbe medvladne konference, postal člen 260 PDEU, se je glasilo: „Če Komisija pred Sodiščem vložijo tožbo v skladu s členom 226, ker zadevna država ni izpolnila obveznosti o uradnem obvestilu glede ukrepov o prenosu okvirnega zakona, lahko, kadar meni, da je ustrezno, v okviru istega postopka predlagati Sodišču, naj naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, če Sodišče ugotovi, da je taka neizpolnitev podana. Če Sodišče ugotovi predlogo Komisije, zadevno plačilo učinkuje v roku, ki ga Sodišče določi v sodbi.“

40 Drugačno stališče je v zvezi s tem predstavil Gáspár-Szilágyi, S., „What constitutes ‚Failure to Notify‘ National Measures?“, *European Public Law*, 2013, str. od 281 do 294, zlasti str. 285, ki meni, da pripravljalni dokumenti samo povečujejo zmedo v zvezi s členom 260(3) PDEU in so v nasprotju s prakso Komisije.

41 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Fennellyja v zadevi Komisija/Grčija (C-197/98, EU:C:1999:597, točka 19). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Komisija/Nemčija (C-95/12, EU:C:2013:333, opomba 50).

42 Glej sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 31).

e) Rezultat

57. Člen 260(3) PDEU torej določa možnost denarnih sankcij v okviru hitrega postopka za primere, v katerih je jasno razvidno, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti. Namen te določbe je predvsem izogniti se nekoristnemu sporu pred Sodiščem, preden je mogoče naložiti sankcije. Cilj tega postopka je izogniti se drugemu nizu postopkov za preproste primere neobveščanja o ukrepih za prenos, in sicer zaradi ekonomičnosti postopka in optimalne porazdelitve sredstev. Ravno ta cilj je dosežen na podlagi člena 260(3) PDEU, ker je Sodišču omogočeno, da sankcije naloži že v prvi fazi postopka in določi, da bodo te sankcije samodejno začele učinkovati na poznejši datum, če sodba, izdana na podlagi člena 258 PDEU, ne bo izvršena.⁴³

3. Pogoji iz člena 260(3) PDEU

a) Obveznost obvestila o ukrepih za prenos

58. Potem ko sem ugotovil cilj člena 260(3) PDEU, bom zdaj preučil pogoje iz te določbe.

59. Potrebna je torej razlaga izraza „obveznost obvestila o ukrepih za prenos“. Kaj točno pomenijo te besede, ki se na prvi pogled zdijo nedvoumne?

60. Razlikovati je mogoče med tremi stališči.

61. V skladu s prvim stališčem, ki ga zagovarja predvsem belgijska vlada, ki jo pri tem podpirajo vlade, ki intervenirajo v podporo Kraljevini Belgiji, je namen teh besed samo zajeti primer, ko je država članica ostala popolnoma nedejavna, kar zadeva prenos direktive v nacionalno pravo, ter torej v predpisanem roku ni sprejela ukrepov za prenos direktive in o njih ni obvestila Komisije.

62. Komisija pa, nasprotno, zagovarja drugo stališče, v skladu s katerim se člen 260(3) PDEU uporablja tako v primeru popolnega neobstoja prenosa in obvestila o ukrepih za prenos kot v primeru *delnega* prenosa in *delnega* obvestila o teh ukrepih.

63. Tretje stališče zagovarjata generalna pravobranilca M. Wathelet⁴⁴ in E. Tanchev⁴⁵, ki menita, da se člen 260(3) PDEU uporablja za tri primere, in sicer za popolno neobveščanje, za obveščanje o ukrepih, ki pomenijo nepopoln prenos, in za obveščanje o ukrepih, ki pomenijo nepravilen prenos direktive.

64. Glede tega se tudi v pravni teoriji pojavljajo različna stališča.⁴⁶

65. Priznam, da me nobena od navedenih tez ne prepriča.

66. Najprej, resno dvomim o drugi in tretji tezi. Ti izhajata iz široke razlage člena 260(3) PDEU in po mojem mnenju ne upoštevata dovolj besedila, sistematike v Pogodbi, zgodovine nastanka in cilja te določbe.

43 V zvezi s tem se strinjam s pristopom, ki ga zagovarja Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2017, str. od 266 do 270, zlasti str. 270.

44 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, EU:C:2014:2441, točka 145).

45 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Komisija/Španija (Člen 260(3) PDEU – Stanovanjski krediti) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 71).

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

67. Ta pristopa po mojem mnenju sploh nista izvedljiva, saj zahtevata podrobno preučitev vprašanja, ali je zadevna država članica direktivo prenesla ali ne, kar je v nasprotju s ciljema učinkovitosti in hitrosti postopka.

68. Člen 260(3) PDEU namreč razumem tako, kot da ne določa vsebinskega pogoja, da direktiva ni bila *prenesena*, temveč kot da vsebuje postopkovni pogoj⁴⁷, da Komisija ni bila *obveščena* o ukrepih za prenos.

69. Vzrok za naložitev plačila denarne kazni ali pavšalnega zneska je, da je zadevna država članica kršila obveznost obvestila. Obveznost, na katero se sklicuje člen 260(3) PDEU, ni sprejetje ukrepov za prenos, temveč obveščanje o teh ukrepih.⁴⁸ Ne zanika se, da sta obveznost obvestila in obveznost prenosa povezani obveznosti v smislu, da se z obveznostjo obvestila izvaja obveznost prenosa.⁴⁹ Vendar to ne spremeni ničesar glede jasnega besedila člena 260(3) PDEU, ki se ne sklicuje na ukrepe za prenos kot take, temveč na obvestilo o teh ukrepih.

70. Zato je treba besedilo člena 260(3), prvi pododstavek, PDEU razumeti tako, da je s to določbo opredeljena jasna meja obsega pristojnosti Komisije, da predlaga naložitev plačila denarne sankcije.

71. Primeri, v katerih država članica, ker ni sprejela nobenega ukrepa za prenos, Komisije v predpisanem roku ne obvesti o nobenem ukrepu za prenos, so podobni primerom iz člena 260(2) PDEU. V obeh primerih⁵⁰ je pravni položaj načeloma jasen. Nobene pravne negotovosti ni in zato nobene potrebe po (prvi) pojasnjevalni sodbi Sodišča. Po drugi strani pa vprašanje delnega, nepopolnega, ali nepravilnega prenosa ni preprosto vprašanje, ravno nasprotno.⁵¹

72. V tem okviru se strinjam z mnenjem, da „razlikovanje med (ne)popolnostjo ali (ne)pravilnostjo prenosa direktive ni potrebno“.⁵²

73. Poskus potegniti črto med nepopolnim prenosom in nepravilnim prenosom ne le zaplete stvari, ampak tudi zavaja.⁵³ Saj je nepopoln prenos po definiciji tudi nepravilen prenos.⁵⁴ Poleg tega je nepravilen prenos pogosto povezan z neobstojem nacionalnih ukrepov, s katerimi se izvajajo ali odražajo nekateri deli direktive. V večini primerov nepravilnega prenosa je za bolj ali manj pomembne dele določb direktive mogoče ugotoviti, da jih v upoštevni nacionalni zakonodaji ni.

74. Zagovorniki ideje, da člen 260(3) PDEU zajema ne le popolno neobveščanje, temveč tudi delno neobveščanje, celo nezadosten prenos direktive, kot ključni argument navajajo polni učinek: samo s kolikor mogoče široko razlago člena 260(3) PDEU bi se lahko zagotovilo, da je ta določba resnično učinkovit način za zagotovitev, da države članice v rokih prenesejo direktive.

75. Tak argument bi lahko bil prepričljiv – če bi sploh lahko bil – samo, če bi temeljil na premisi, da je namen člena 260(3) PDEU sankcionirati neupoštevanje sodbe Sodišča, temveč neobveščanje o ukrepih za prenos. Zato preudarkov o polnem učinku po mojem mnenju ni mogoče sprejeti.

47 Ali formalni.

48 Glej v tem smislu tudi Simon, D., „Sanctions pécuniaires“, *Revue Europe*, marec 2011, str. 15.

49 To povezanost je med drugim poudaril generalni pravobranilec E. Tanchev v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Španija (Člen 260(3) PDEU – Stanovanjski krediti) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 48).

50 In sicer 260(2) in (3) PDEU.

51 Glej v tem smislu tudi Thiele, A., „Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?“, *Europarecht*, 2010, str. od 30 do 51, zlasti str. 35.

52 Glej sklepe predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, EU:C:2014:2441, točke od 125 do 139). Glej tudi sklepe predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Komisija/Španija (Člen 260(3) PDEU – Stanovanjski krediti) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 70).

53 Tudi pravna stroka je poudarila, da je težko potegniti črto med nepravilnim prenosom in nepopolnim prenosom: glej Wennerås, P., „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?“, *Common Market Law Review*, zv. 49, 2012, str. od 145 do 176, zlasti str. 167.

54 Glej tudi Prete, L., *op. cit.*, str. 273.

76. Komisija poleg tega meni, da „[k]adar je država članica predložila vsa potrebna pojasnila o tem, kako je po njenem mnenju prenesla celotno direktivo v nacionalno zakonodajo, lahko Komisija meni, da država članica ni kršila svoje obveznosti glede priglasitve ukrepov za prenos in zato se člen 260(3) [PDEU] ne uporabi“.⁵⁵

77. Čeprav nikakor ne želim podvomiti o diskrecijski pravici Komisije v okviru postopka za ugotovitev neizpolnitve obveznosti, vseeno ugotavljam, da Komisija, kot se zdi, pusti, da jo vodijo subjektivni preudarki držav članic. Postopek iz člena 258 PDEU⁵⁶ in postopek iz člena 260 PDEU⁵⁷ pa temeljita na *objektivni* ugotovitvi, da država članica ni spoštovala svojih obveznosti.

78. Posledično ne razumem, kako bi bilo to trditev Komisije, ki dejansko uvaja subjektivno merilo, s katerim naj bi postopek iz člena 260 PDEU postal bolj moralen, mogoče sprejeti.⁵⁸ Poleg tega bi upoštevanje logike Komisije zahtevalo podrobno analizo vsebinskega vprašanja, ali je bila direktiva prenesena ali ne.

79. Ostane teza, v skladu s katero naj bi se člen 260(3) PDEU nanašal samo na primere, v katerih država članica ostane popolnoma nedejavna.

80. Če taka teza ne bi zajemala primerov, v katerih država članica Komisiji kot „ukrepe za prenos“ sporoči ukrepe brez vsakršne povezave z direktivo, ki jo je treba prenesti,⁵⁹ me ne more prepričati. Tako „simulirano obvestilo“ namreč pomeni neobveščanje. Če se na prvi pogled in brez vsebinske preučitve izkaže, da so ukrepi brez vsakršne povezave z direktivo, ni mogoče razumno govoriti o ukrepih za prenos na podlagi člena 260(3) PDEU.⁶⁰ Če se na prvi pogled izkaže, da sporočeni ukrepi nikakor ne pomenijo prenosa, gre za neobstoje obvestila.

81. Zato je primer, v katerem „bode v oči“, da je informacija o ukrepih za prenos, ki je bila sporočena Komisiji, brez vsakršne povezave z določbami direktive, mogoče opredeliti kot „neobstoje obvestila“ v smislu člena 260(3) PDEU.⁶¹

b) Uporaba v obravnavani zadevi

82. Zdaj se postavlja vprašanje, ali so pogoji iz člena 260(3) PDEU v obravnavani zadevi izpolnjeni, to je, ali se ta določba uporablja v tej zadevi *ratione materiae*.

83. Po mojem mnenju ne.

84. Komisija Sodišču predlaga, naj se „Kraljevini Belgiji [...] v skladu s členom 260(3) PDEU naloži denarna kazen v višini 54.639,36 EUR na dan od datuma razglasitve sodbe v tej zadevi zaradi neizpolnitve obveznosti sporočitve ukrepov za prenos Direktive [2014/61]“.⁶²

55 Glej Sporočilo Komisije – Izvajanje člena 260(3) PDEU (UL 2011, C 12, str. 1), točka 19. Moj poudarek.

56 Glej sodbo z dne 1. februarja 2001, Komisija/Francija (C-333/99, EU:C:2001:73, točka 33).

57 Glej sodbo z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točka 44).

58 V zvezi s tem naj spomnim na modre besede generalnega pravobranilca K. Roemerja, ki je v svojih sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Francija (7/71, EU:C:1971:107, str. 1035) odločno zatrjeval, da v postopku za ugotovitev neizpolnitve obveznosti „ne gre za vprašanje krivde ali moralno vprašanje, temveč zgolj za pojasnitev pravnega položaja“.

59 Prav na to točko se nanaša kritika v zvezi z ozko razlago člena 260(3) PDEU. Glej na primer Materne, T., *La procédure en manquement d'État*, Larcier, Bruselj, 2012, str. 43, in Van der Jeught, St., „L'action en manquement ‚renforcée‘: sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes“, *Journal de droit européen*, 2011, str. od 68 do 70, zlasti str. 69.

60 Glej v tem smislu tudi Maśnicki, J., „Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13“, *Europejski Przegląd Sądowy*, zv. 4, 2015, str. od 16 do 23, zlasti str. 20.

61 S to ugotovitvijo bi morale biti mogoče prepričati, da država članica izpolni obveznost obvestila s tem, da sporoči nacionalne ukrepe, ki so brez vsakršne povezave z določbami direktive. Glej v tem smislu tudi Van Rijn, Th., *op. cit.*, str. 585.

62 Glej točko 85 tožbe Komisije.

85. Ta znesek se je med postopkom pred Sodiščem postopno zmanjšal, ker je Kraljevina Belgija postopno prenašala Direktivo.

86. Referenčni datum za določitev naložitve denarne sankcije je dan, ko je Sodišče preučilo dejansko stanje. To je ustaljena sodna praksa Sodišča v okviru člena 260(2) PDEU,⁶³ ki jo je po mojem mnenju mogoče v celoti prenesti na člen 260(3) PDEU.⁶⁴

87. Komisija je na obravnavi Sodišču predstavila svoje mnenje, da pomanjkljiv prenos zadeva samo regijo Bruselj – glavno mesto in se nanaša samo na nekatere določbe, in sicer na opredelitve iz člena 2, točke 7⁶⁵, 8⁶⁶, 9⁶⁷ in 11⁶⁸, ter na člen 4(5)⁶⁹ in člen 8⁷⁰ Direktive 2014/61. Ob upoštevanju tega napredka se je Komisija odločila koeficient resnosti zmanjšati na „1“ in Sodišču predlaga, naj Kraljevini Belgiji naloži dnevno denarno kazen v višini 6071,04 EUR.

88. Kraljevina Belgija ne zanika očitanih pomanjkljivosti prenosa.

89. Poleg tega je Kraljevina Belgija Komisijo obvestila o že izvedenih ukrepih za prenos. Vendar Komisija trdi, da ta vlada „ni izpolnila obveznosti obvestila o ukrepih za prenos“ Direktive 2014/61.

90. Na podlagi meril, ki sem jih oblikoval, in ker je ta država članica Komisijo postopno obveščala o ukrepih za prenos, za Kraljevino Belgijo ni mogoče šteti, da ni izpolnila obveznosti obvestila.

91. Zato predlogu Komisije v zvezi s členom 260(3) PDEU ni mogoče ugoditi.

4. Denarne sankcije

92. Komisija Sodišču predlaga, naj Kraljevini Belgiji naloži dnevno denarno kazen v višini 6071,04 EUR.

93. Čeprav ne vidim potrebe po tem, da bi se izrekel o točnem izračunu dnevne denarne kazni v okviru te zadeve, saj menim, da se člen 260(3) PDEU v obravnavani zadevi ne uporablja, želim vseeno navesti dve kratki splošni pripombi o denarnih sankcijah, če bi Sodišče ugotovilo, da se člen 260(3) PDEU v obravnavani zadevi uporablja.

94. Cilj denarnih sankcij je zagotoviti, da država članica ravna v skladu s pravom Unije, in preprečiti nove kršitve.⁷¹ Cilj teh kazni ni moralen, temveč pragmatičen.

95. Takoj moram opozoriti, da se *na splošno*⁷² načela, razvita v okviru člena 260(2) PDEU, uporabljajo tudi za člen 260(3) PDEU.⁷³ V zvezi s tem omenjam ti pripombi.

63 Glej sodbe z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točka 31); z dne 18. julija 2006, Komisija/Italija (C-119/04, EU:C:2006:489, točka 33), ter z dne 17. oktobra 2013, Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, točki 64 in 74).

64 Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, EU:C:2014:2441, točka 63).

65 „Stavbna fizična infrastruktura“.

66 „Stavbna fizična infrastruktura, primerna za visoke hitrosti“.

67 „Velika prenovitvena dela“.

68 „Točka dostopa“.

69 Ki določa, da države članice od omrežnih operaterjev zahtevajo, da ugodijo razumnim prošnjam za preglede določenih elementov fizične infrastrukture na kraju samem.

70 Ki določa, da države članice zagotovijo, da so vse na novo zgrajene stavbe in tiste, na katerih se izvajajo velika prenovitvena dela, opremljene s fizično infrastrukturo, primerno za visoke hitrosti, in točko dostopa.

71 Glej tudi Sikora, A., *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Varšava, 2011, str. 91.

72 Kot bom pokazal v nadaljevanju, se ena od izjem lahko nanaša na to zadevo.

73 Glej v tem smislu tudi Peers, S., „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon“, *European Law Review*, zv. 18, 2012, str. od 33 do 64, zlasti str. 45.

96. Na prvem mestu, ker je cilj člena 260(3) PDEU – tako kot člena 260(2) PDEU – sankcionirati neizvršitev sodbe Sodišča, lahko Komisija uporabi isti način izračuna denarnih sankcij v okviru obeh odstavkov.⁷⁴ Sodišča nikakor ne zavezujejo predlogi Komisije niti v zvezi z naložitvijo sankcije⁷⁵ niti v zvezi z načinom izračuna te sankcije.⁷⁶

97. Na drugem mestu se postavlja vprašanje, ali je sodno prakso Sodišča v zvezi s členom 260(2) PDEU, ki se nanaša na to, ali lahko Sodišče naloži denarno sankcijo, ki je ni predlagala Komisija, mogoče prenesti na člen 260(3) PDEU.⁷⁷

98. Po mojem mnenju ne.

99. V nasprotju s členom 260(2) PDEU namreč člen 260(3) PDEU vsebuje pomemben dodatek: določa, da lahko Sodišče državi članici naloži denarno sankcijo „*ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija*“.⁷⁸ Čeprav v členu 260(3) PDEU ni omenjena izbira denarne sankcije, ki se naloži, temveč samo znesek te sankcije,⁷⁹ ta formulacija vpliva na izbiro denarne sankcije. Naj ponazorim: Komisija predlaga, naj se naloži dnevna denarna kazen v višini 6071,04 EUR. Če bi se Sodišče odločilo, da se poleg dnevne denarne kazni naloži še pavšalni znesek, kako bi lahko „ne prese[glo] zneska, ki ga je določila Komisija“? Z znižanjem denarne kazni? Ker gre za *dnevno* denarno kazen, katere končni znesek, ki ga plača država članica, je odvisen od trajanja (nadaljevanja) kršitve od datuma (po datumu), ki ga Sodišče določi v svoji sodbi, kje je meja tega zneska? Nemogoče jo je določiti.

100. Besede „ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija“ torej razumem tako, da je Sodišču s členom 260(3) PDEU podeljena pristojnost na področju denarnih sankcij ob splošni prepovedi naložitve višje sankcije.⁸⁰

V. Stroški

101. V skladu s členom 138(3) Poslovnika Sodišča vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Ker sta Komisija in Kraljevina Belgija s svojimi predlogi uspeli samo deloma, je treba odločiti, da vsaka nosi svoje stroške.

102. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Sodišča nemška, estonska, irska, španska, francoska, italijanska, litovska, madžarska, avstrijska in romunska vlada nosijo svoje stroške.

74 Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, EU:C:2014:2441, točka 146 in naslednje) ter sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Komisija/Španija (Člen 260(3) PDEU – Stanovanjski krediti) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 73).

75 Sodišče mora ob upoštevanju okoliščin obravnavane zadeve v vsakem primeru posebej presoditi, kolikšna naj bo denarna sankcija: glej sodbo z dne 11. decembra 2012, Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 115).

76 Predlogi Komisije zato Sodišča ne zavezujejo in so zgolj koristen napotek. Prav tako smernice, ki jih vsebujejo obvestila Komisije, za Sodišče niso zavezujoče, temveč prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije: glej sodbo z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, točka 41).

77 Dobro znano je, da je Sodišče razsodilo, da se lahko možnost naložitve denarne sankcije in izbira sankcije, ki je najbolj prilagojena okoliščinam primera, presodita le glede na ugotovitve Sodišča v sodbi, ki bo izrečena na podlagi člena 260(2) PDEU, in torej ne sodita v politično sfero: glej sodbo z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točki 90 in 91).

78 Moj poudarek.

79 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Komisija/Španija (Člen 260(3) PDEU – Stanovanjski krediti) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 77).

80 Glej v tem smislu tudi Prete, L., *op. cit.*, str. 282, in Póltorak, N., v D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (ur.), *Traktat o funkcionowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Wolters Kluwer, Varšava, 2012, Art. 223–358, točka 260.7.

VI. Predlog

103. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Kraljevina Belgija s tem, da v predpisanem roku ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2014/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o ukrepih za znižanje stroškov za postavitve elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti, ali vsekakor s tem, da teh predpisov ni sporočila Evropski komisiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 13 te direktive.
2. V preostalem se tožba zavrne.
3. Komisija in Kraljevina Belgija nosita vsaka svoje stroške.
4. Nemška, estonska, irska, španska, francoska, italijanska, litovska, madžarska, avstrijska in romunska vlada nosijo svoje stroške.