Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 11 april 2019 [1]

**Mål C-543/17**

**Europeiska kommissionen**
**mot**

**Konungariket Belgien**

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Direktiv 2014/61/EU – Kostnader för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation – Artikel 260.3 FEUF – Skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv – Ekonomiska sanktioner – Yrkande om föreläggande att betala ett dagligt löpande vite”

## I. Inledning

1. I förevarande mål har Europeiska kommissionen yrkat att domstolen ska ”fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation[ [2]] genom att inte, senast den 1 januari 2016, anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser” [3].

2. Dessutom har kommissionen yrkat att domstolen ska ”ålägga Konungariket Belgien i enlighet med artikel 260.3 FEUF att betala ett löpande vite på 54 639,36 euro per dag från och med den dag då domen meddelas i förevarande mål, på grund av dess åsidosättande av skyldigheten att underrätta kommissionen om åtgärderna för att införliva direktiv [2014/61]”. [4]

3. Förevarande talan om fördragsbrott består således av två delar som avser, för det första, frågan om ett klassiskt fördragsbrott bestående i att ett direktiv (delvis) inte har införlivats och, för det andra, frågan om en ekonomisk sanktion [5] enligt artikel 260.3 FEUF. Den första delen av målet medför inte några problem i juridiskt hänseende och är dessutom ostridig mellan parterna i målet. [6] Den rättsliga frågeställning som aktualiseras inom ramen för den andra delen har däremot diskuterats mellan, å ena sidan, kommissionen och, å andra sidan, Konungariket Belgien och de intervenerande medlemsstaterna. [7]

1 Originalspråk: franska.

2 EUT L 155, 2004, s. 1.

3 Se punkt 85 i kommissionens ansökan av den 15 september 2017.

4 Se punkt 85 i kommissionens ansökan.

5 ”Ekonomisk sanktion” är samlingsnamnet för ”schablonbelopp” och ”löpande vite”.

6 Ingen av de övriga intervenerande medlemsstaterna har bestritt kommissionens ansökan i det avseendet.

7 Liksom i doktrinen, såsom jag kommer att ange nedan.

4. Artikel 260.3 FEUF infördes genom Lissabonfördraget. I denna artikel föreskrivs en mekanism som gör det möjligt för domstolen att ålägga en medlemsstat att betala en ekonomisk sanktion redan första gången det fastställs att medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärderna för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande.

5. Hittills har domstolen aldrig uttalat sig om hur artikel 260.3 FEUF ska tolkas. Domstolen har visserligen redan prövat ett flertal mål där kommissionen yrkade att artikel 260.3 FEUF skulle tillämpas. Samtliga dessa mål har dock, fram till i dag, avgjorts innan dom meddelats mellan den berörda medlemsstaten och kommissionen, vilket har föranlett kommissionen att återkalla talan i samtliga mål, ibland i allra sista minuten. [8]

6. Förevarande mål skulle således ge domstolen möjlighet att tolka denna bestämmelse. [9]

7. Tolkningen av artikel 260.3 FEUF väcker grundläggande frågor rörande unionens rättsordning. Mitt huvudsakliga syfte, för att inte säga mitt huvudsakliga bekymmer, i detta mål är att göra domstolen uppmärksam på att varje tolkning av denna bestämmelse bör vara mer långtgående än truismen att ett snabbt, fullständigt och korrekt införlivande av direktiv är väsentligt för en enhetlig tillämpning av unionsrätten.

## II. Tillämpliga bestämmelser

8. I artikel 13 i direktiv 2014/61, med rubriken ”Införlivande”, [10] föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska senast den 1 januari 2016 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska informera kommissionen om detta.

De ska tillämpa dessa åtgärder från och med den 1 juli 2016.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.”

## III. Bakgrund till tvisten

### *A. Det administrativa förfarandet*

9. I enlighet med artikel 13 i direktiv 2014/61 skulle medlemsstaterna senast den 1 januari 2016 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv och informera kommissionen om detta.

10. Eftersom kommissionen inte hade underrättats om några nationella åtgärder för införlivande av direktivet vid det datumet, skickade kommissionen den 23 mars 2016 en formell underrättelse till Konungariket Belgien.

8 Två generaladvokater har dock redan uttalat sig om tolkningen av artikel 260.3 FEUF. Se förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441) och förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Bostadskredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 71). I det förstnämnda målet återkallade kommissionen sin talan, medan det andra målet ännu är anhängigt vid domstolen.

9 Jag konstaterar i det avseendet att även om generaladvokaten Wathelet med fog kunde konstatera medlemsstaternas bristande intresse för tolkningen av artikel 260.3 FEUF (se hans förslag till avgörande i målet kommission/Polen, C-320/13, EU:C:2014:2441, fotnot 3), kan ett sådant konstaterande inte göras i förevarande mål, eftersom tio medlemsstater har intervenerat till stöd för Konungariket Belgien.

10 Med hänsyn till att det inte råder någon oenighet mellan parterna beträffande införlivandet av innehållet i direktiv 2014/61, är det inte nödvändigt att citera de materiella bestämmelserna i direktivet.

11. Av Konungariket Belgiens svar framgick att per den 11 juli 2016 höll åtgärderna för införlivande på att förberedas. Kommissionen skickade därför den 30 september 2016 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat, och anmodade den att vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet inom en frist på två månader från mottagandet av detsamma.

12. Efter att ha beviljats en förlängning av svarsfristen, besvarade Konungariket Belgien det motiverade yttrandet genom skrivelser av den 21 februari och den 28 mars 2017, och informerade kommissionen om att införlivandet av direktiv 2014/61 pågick. Till dessa skrivelser bifogades utkasten till åtgärder för införlivande och den konsoliderade versionen av ordonnance du 3 juillet 2008 relative aux chantiers de voirie de la Région de Bruxelles Capitale (Belgique) (beslut av den 3 juli 2008 om vägarbeten i huvudstadsregionen Bryssel (Belgien)).

13. Kommissionen ansåg att det varken hade skett ett fullständigt införlivande av direktiv 2014/61 eller lämnats någon underrättelse om de nationella åtgärderna för att fullständigt införliva direktivet och att Konungariket Belgien således hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 i nämnda direktiv. Kommissionen beslutade därför, den 13 juli 2017, att väcka förevarande talan.

### *B. Förfarandet vid domstolen*

14. Kommissionen gjorde i sin ansökan, vilken inkom den 15 september 2017, gällande att Konungariket Belgien inte har vidtagit samtliga åtgärder som är nödvändiga för att följa direktiv 2014/61 och i vart fall inte har underrättat kommissionen om dessa åtgärder.

15. Konungariket Belgien framhöll i sitt svaromål hur införlivandet av bestämmelserna i direktiv 2014/61 har fortskridit, och uppgav att den övervägande delen av bestämmelserna har införlivats med belgisk rätt, enligt fördelningen av behörighet mellan den federala staten, regionerna och språkgemenskaperna, och att de åtgärder som är nödvändiga har vidtagits eller håller på att vidtas i fråga om de bestämmelser som ännu inte har införlivats.

16. I sin replik uppgav kommissionen att det, trots de viktiga framsteg som gjorts i fråga om Konungariket Belgiens införlivande av direktiv 2014/61 sedan ansökan ingavs, fortfarande var nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för att införliva direktivet till fullo. De belgiska myndigheterna ska för övrigt själva ha medgett att detta var nödvändigt. Kommissionen vidhöll följaktligen sina yrkanden, samtidigt som den sänkte beloppet på det dagliga löpande vite som den anser att Konungariket Belgien ska åläggas att betala.

17. Den 5 februari 2018 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Litauen, Ungern och Republiken Österrike att intervenera till stöd för Konungariket Belgiens yrkanden. Den 21 november 2018 tilläts Rumänien att intervenera till stöd för Konungariket Belgiens yrkanden.

18. Den belgiska regeringen och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 22 januari 2019, liksom den tyska, den estniska, den spanska, den franska, den italienska, den ungerska, den österrikiska och den rumänska regeringen.

## IV. Bedömning

19. Jag kommer först att undersöka frågan om de fördragsbrott som har lagts Konungariket Belgien till last enligt artikel 258 FEUF (A) innan jag tittar närmare på den svårare frågan om ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF (B).

### *A. Fördragsbrotten enligt artikel 258 FEUF*

20. Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Belgien inte har införlivat bestämmelserna i direktiv 2014/61 med nationell rätt senast den 1 januari 2016, som är det datum som föreskrivs i artikel 13.1 i direktivet för att anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och inte har underrättat kommissionen om införlivandebestämmelserna.

21. Konungariket Belgien har inte bestritt denna kritik.

22. Det är följaktligen fråga om ett ”obestritt fördragsbrott”: Konungariket Belgien har inte införlivat direktiv 2014/61 inom den angivna fristen och har inte heller, vilket krävs enligt artikel 13.1 i direktivet, informerat kommissionen om åtgärderna för införlivande.

23. Det följer av domstolens fasta praxis att förekomsten av ett fördragsbrott med avseende på skyldigheterna enligt ett direktiv ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.[11]

24. Jag föreslår därför att domstolen ska fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 i direktiv 2014/61 genom att inte, inom den föreskrivna fristen, anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

### *B. Den ekonomiska sanktionen enligt artikel 260.3 FEUF*

25. Den centrala frågan i förevarande mål avser utan tvekan tolkningen av artikel 260.3 FEUF, det vill säga hur denna bestämmelse ska tillämpas i förevarande mål.

#### *1. Direktivet*

26. I artikel 288 tredje stycket FEUF föreskrivs att ”[e]tt direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet”. Detta instrument, vilket är specifikt för unionens rättssystem, utgör instrumentet för att harmonisera nationella bestämmelser.

27. Direktivet är ett utmärkt och symboliskt exempel på hur de nationella rättssystemen är sammankopplade med unionens rättsordning. Ett korrekt införlivande är således av yttersta vikt både för direktivets ändamålsenliga verkan och för dess enhetliga tillämpning inom unionen.

11 Se, exempelvis, dom av den 21 mars 2019, kommissionen/Italien (C-498/17, EU:C:2019:243, punkterna 29 och 30), dom av den 18 oktober 2018, kommissionen/Rumänien (C-301/17, ej publicerad, EU:C:2018:846, punkterna 42 och 43), och dom av den 23 november 2016, kommissionen/Frankrike (C-314/15, ej publicerad, EU:C:2016:887, punkterna 28 och 29). I doktrinen har detta konstaterande upprepats, se, bland annat, Schermers, H.G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6:e uppl., Kluwer Law International, Haag/London/New York, 2001, § 1256, Pechstein, M., i M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, punkt 42, och Streinz, R., i R. Streinz (red.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3:e uppl., C.H. Beck, München, 2018, Artikel 258 AEUV, punkt 34. Det ska dock noteras att i *domsluten* tenderar EU-domstolen att kortfattat hänvisa till uttrycket ”inom den föreskrivna fristen”, utan att precisera huruvida det är fråga om den frist som har föreskrivits av unionslagstiftaren i direktivet eller den frist som har föreskrivits av kommissionen i det motiverade yttrandet.

28. Lagstiftningsförfarandet i två steg i fråga om direktiv förutsätter betydande kontrollinsatser. Eftersom direktiven ska införlivas av medlemsstaterna, ger de inte bara upphov till meningsskiljaktigheter utan utgör även en felkälla. [12] Erfarenheterna hittills har således visat att det andra steget inte är någon självklarhet och att medlemsstaternas införlivande ofta säkerställs på ett bättre sätt tack vare en systematisk kontroll av kommissionen. Metoderna för införlivande är följaktligen föremål för en kontinuerlig uppföljning och en statistisk utvärdering från kommissionens sida.

29. Vad beträffar införlivandet av direktiv med nationell rätt, görs traditionellt sett åtskillnad mellan tre huvudtyper av överträdelser. Den första typen avser underlåtelse att underrätta kommissionen om åtgärder för införlivande (en medlemsstat har inte inom de angivna fristerna underrättat kommissionen om åtgärderna för att införliva ett direktiv), den andra typen avser brist på överensstämmelse (de åtgärder för införlivande som vidtagits av en medlemsstat överensstämmer inte med kraven i unionens direktiv) och den tredje typen avser slutligen en felaktig eller bristfällig tillämpning (även om direktivet formellt har införlivats, tillämpas det inte på ett korrekt sätt eller tillämpas inte alls av de nationella myndigheterna).

30. Det ska framhållas att denna kategorisering tillämpas av kommissionen själv. [13]

31. För att på ett korrekt sätt fullgöra sitt uppdrag som fördragens väktare och kontrollera huruvida en medlemsstat på ett korrekt sätt har införlivat bestämmelserna i ett direktiv med nationell rätt, ska kommissionen således informeras om de åtgärder för införlivande som medlemsstaterna har vidtagit. [14]

32. Det är vanligt att medlemsstaterna inte uppfyller kraven på införlivande av direktiv, och ett bristfälligt införlivande av direktiv är ett av de vanligaste och mest allvarliga fallen av bristfällig tillämpning av unionsrätten i medlemsstaterna. [15]

33. I direktiven föreskrivs numera en skyldighet att hänvisa till direktivet i den nationella akten för införlivande. På grund av denna fristående hänvisningsskyldighet, blir åtgärder för införlivande nödvändiga även om den nationella lagstiftningen i sak redan uppfyllde direktivets krav. För att underlätta uppföljningen av införlivandet, ålägger direktiven ofta medlemsstaterna, redan före ikraftträdandet av Lissabonfördraget, att underrätta om de åtgärder för införlivande som vidtagits. [16] För att underlätta kontrollen av införlivandet, kräver för övrigt kommissionen regelbundet att medlemsstaterna ska tillhandahålla den en jämförelsetabell där det framgår hur varje enskild bestämmelse i ett visst direktiv har införlivats med nationell lagstiftning. [17]

34. Genom Lissabonfördraget infördes det förfarande som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF bland de instrument som står till kommissionens förfogande för denna kontroll.

12 Se Haltern, U., *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, 3:e uppl., Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, punkt 872.

13 Se, bland annat, rapport från kommissionen: Kontroll av unionsrättens tillämpning. Årsrapport 2016, den 6 juli 2017 (COM(2017) 370 final), punkt III, s. 18.

14 Jag anser att det är skälet till att artikel 260.3 FEUF särskilt framhäver underlåtelse att underrätta kommissionen om åtgärderna för införlivande, Jag återkommer till denna fråga nedan, i samband med min bedömning avseende artikel 260.3FEUF.

15 Se, även, Ruffert, M., i Chr. Calliess, M. Ruffert, (red.), *EUV/AEUV*, 5:e uppl., C.H. Beck, München, 2016, Artikel 288 AEUV, punkt 46.

16 Medlemsstaternas skyldighet att på begäran underrätta om åtgärderna för införlivande kan i vilket fall som helst alltid utläsas av artikel 4.3 FEU.

17 Se, bland annat, bilagan till kommissionens rekommendation av den 12 juli 2004 om införlivande med nationell lagstiftning av direktiv som rör den inre marknaden (EUT L 98, 2005, s. 47), punkt 3.3, och bilagan till kommissionens rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion (EUT L 176, 2009, s. 17), punkt 3 f. En sådan tabell bifogas för övrigt utkastet till nationella genomförandebestämmelser när detta överlämnas till parlamentet eller regeringen i medlemsstaten för att underlätta deras förhandlingar, och den bifogas anmälan om nationella genomförandebestämmelser till kommissionen.

*2. Syftet med artikel 260.3 FEUF*

35. För att till fullo förstå logiken i artikel 260.3 FEUF anser jag att det är lämpligt att ta ett steg tillbaka och placera denna bestämmelse i dess historiska och systematiska sammanhang.

36. Jag skulle därför, helt kort, vilja ta upp det omstridda syftet med denna bestämmelse.

37. I det avseendet har två uppfattningar framförts. För det första uppfattningen att den mekanism som har inrättats genom denna bestämmelse är avsedd att direkt beivra underlåtelsen att underrätta kommissionen om åtgärder för införlivande. Det är denna uppfattning som förespråkas bland annat av kommissionen,[18] en del av doktrinen[19] och, underförstått, generaladvokaterna Wathelet[20] och Tanchev[21]. Enligt detta synsätt kan en underlåtelse att underrätta kommissionen om åtgärder för införlivande inom den frist som föreskrivs i ett direktiv i sig medföra att ekonomiska sanktioner åläggs. Skyldigheten att betala skulle kunna få verkan antingen omedelbart, det vill säga från och med dagen då domen meddelas, eller vid ett senare datum som fastställs av domstolen i dess dom.

38. För det andra finns, på schismens andra sida, uppfattningen att den mekanism som inrättats i artikel 260.3 FEUF syftar till att beivra underlåtenhet att följa en dom från domstolen i vilken det fastställs att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att underrätta kommissionen om åtgärder för införlivande.[22] Enligt detta synsätt får en ekonomisk sanktion som ålagts av domstolen i domen om fördragsbrott[23] verkan först vid ett senare datum, eftersom skälet till den ekonomiska sanktionen just är att denna dom inte har följts. Detta synsätt innebär nämligen att det hävdas att *ratio legis* bakom artikel 260.3 FEUF är att en medlemsstat ska kunna åläggas sanktioner omedelbart, det vill säga vid dagen för domen avseende fördragsbrottet, om fördragsbrottet är uppenbart, vilket innebär att fastställandet av fördragsbrottet inte medför några problem. Det är endast i en sådan situation som det är motiverat att påskynda det förfarande som föreskrivs i artikel 260.2 FEUF och inte behöva väcka talan ännu en gång vid domstolen.

39. Jag förstår att det första synsättet, vid första anblicken, kan förefalla mer lockande än det andra. Det är under alla omständigheter fråga om ett intuitivt synsätt för alla personer som är insatta i – för att inte säga är frustrerade av – medlemsstaternas prestationer vad gäller införlivande av direktiv. Av de skäl som anges nedan är jag dock övertygad om att det är det andra synsättet som är korrekt.

*a) Ordalydelse*

40. Ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF ger de första indikationerna.

18 Se Meddelande från kommissionen om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget (EUT C 12, 2011, s. 1), punkterna 6 och 7.

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

20 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 114 och följande punkter).

21 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Bostadskredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 67 och följande punkter).

22 Se, *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, s. 170–189, särskilt s. 175-177. Se, även, Van Rijn, Th., ”Les Sanctions Pécuniaires de l’Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne”, *Cahiers de droit européen*, 2016, s. 557–589, särskilt s. 588, och Klamert, M., ”Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten”, *Europarecht*, 2018, s. 159–174, särskilt s. 162.

23 Ett fördragsbrott som bland annat avser underlåtelsen att underrätta kommissionen om åtgärder för införlivande.

41. I andra stycket i denna bestämmelse föreskrivs att ”[o]m domstolen fastställer underlåtenheten, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett. Skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.” Jag anser att en sådan ordalydelse helt logiskt innebär att skyldigheten att betala med nödvändighet inträder vid ett datum efter det att domen meddelats. Däremot går det inte att utesluta en tolkning av ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF med innebörden att skyldigheten att betala kan sammanfalla med att domen meddelas. Även om jag anser att den andra tolkningen är mer osannolik än den första, ska det konstateras att ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF inte är helt entydig och det går inte att hävda att svaret på den aktuella frågan följer, utan minsta tvivel, av ordalydelsen i denna bestämmelse.

*b) Systematik*

42. Ur systematisk synvinkel kan det inte utgöra en slump att den aktuella bestämmelsen har placerats i en artikel som avser huruvida domstolens domar har följts eller inte, det vill säga artikel 260 FEUF, och inte i det sedvanliga förfarandet för att fastställa fördragsbrott, det vill säga artikel 258 FEUF.

43. Fördragsbrottsförfarandet utgör det ”centraliserade” och traditionella rättsmedlet för att säkerställa att medlemsstaterna genomför unionsrätten.[24] För det syftet ger artikel 258 FEUF kommissionen möjlighet att väcka talan vid Europeiska unionens domstol efter ett resultatlöst administrativt förfarande,[25] medan det i artikel 259 FEUF – vilken sällan tillämpas – föreskrivs ett motsvarande[26] förfarande för alla (andra) medlemsstater.[27]

44. I artikel 260 FEUF regleras verkningarna och verkställandet av de domar som meddelats på grundval av artiklarna 258 FEUF och 259 FEUF.[28]

45. För det syftet föreskrivs det i artikel 260.1 FEUF att om domstolen finner att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter, ska denna stat vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom.

46. Bestämmelserna i artiklarna 258 FEUF, 259 FEUF och 260.1 FEUF är för övrigt identiska med bestämmelserna i Romfördraget från år 1957.[29]

47. Artikel 260.2 FEUF, vilken infördes genom Maastrichtfördraget, behandlar förfarandet för att ålägga ekonomiska sanktioner för det fall att den berörda medlemsstaten inte har vidtagit åtgärder för att följa en dom om fördragsbrott.[30] Detta förfarande vid ”upprepade fördragsbrott” utgör således ett andra steg i den meningen att det aktualiseras först efter det att en första dom om fördragsbrott har meddelats.

24 Det ”decentraliserade” genomförandet vid nationella domstolar, i egenskap av allmänna domstolar som tillämpar unionsrätten, sker däremot dagligen genom ett samspel mellan de principer som följer av domstolens praxis: direktivbestämmelsers direkta effekt, direktivkonform tolkning och skadeståndstalan mot staten.

25 Det framgår av ordalydelsen i artikel 258 FEUF att det administrativa förfarandet åtminstone består i att kommissionen utfärdar två handlingar: en formell underrättelse (”efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter”) och ett motiverat yttrande.

26 Syftet med artikel 259 FEUF skiljer sig naturligtvis från syftet med artikel 258 FEUF, eftersom en annan medlemsstat inte är fördragens väktare, såsom kommissionen är.

27 Det administrativa förfarandet skiljer sig dock lite från förfarandet i artikel 259 FEUF. Vad beträffar skillnaderna mellan dessa båda förfaranden, se Wunderlich, N., i H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7:e uppl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, punkterna 8–12.

28 Se Ehricke, U., i R. Streinz (red.), *EUV/AEUV*, 3:e uppl., C.H. Beck, München, 2017, Artikel 260 AEUV, punkt 1.

29 Förutom att i dessa tre artiklar har orden ”detta fördrag” ändrats till ”fördragen” och orden ”Europeiska unionens” har lagts till före ordet ”domstol”.

30 I artikel 260.2 FEUF föreskrivs att om kommissionen anser att den berörda medlemsstaten inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom, får kommissionen, efter att ha gett medlemsstaten tillfälle att framföra sina synpunkter, väcka talan vid domstolen. Därvid ska kommissionen ange det standardbelopp eller vite som den med hänsyn till omständigheterna anser det lämpligt att den berörda medlemsstaten ska betala. Om domstolen finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma dess dom, kan den förelägga staten att betala ett standardbelopp eller ett vite.

48. I artikel 260.3 FEUF, vilken infördes genom Lissabonfördraget och som hittills inte har varit föremål för en dom från domstolen,[31] föreskrivs att om kommissionen för ett ärende vidare till domstolen i enlighet med artikel 258 FEUF därför att den anser att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärderna för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, får kommissionen, om den anser det lämpligt, ange det standardbelopp eller vite som denna stat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Om domstolen fastställer underlåtenheten, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett. Skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.

49. Införandet av en bestämmelse i artikel 260 FEUF som inte reglerar huruvida en dom har följts utan en skyldighet som kan beivras genom artikel 258 FEUF skulle strida mot all systematisk logik. Artikel 260.3FEUF kan således endast avse underlåtenhet att följa en dom som har meddelats av domstolen.

*c) Förarbeten*

50. Tillkomsthistorien bakom artikel 260.3 FEUF bekräftar det synsätt som jag föreslår.[32] Den diskussionscirkel som inrättades i samband med Europeiska konventet[33] har nämligen gett upphov till bestämmelsen såsom den har formulerats i artikel 260.3 FEUF. Dess slutrapport innehåller förslag[34] om att ”ge kommissionen möjlighet att *samtidigt* (i samma förfarande) väcka talan vid domstolen om underlåtenhet enligt artikel [258 FEUF] och framföra en begäran om att förelägga en påföljd. Om domstolen, på begäran av kommissionen, förelägger påföljden i samma dom skulle en sådan påföljd tillämpas efter en viss tidsfrist, räknad från och med det att domen har avkunnats[35] om den svarande staten inte följer domen. … En sådan bestämmelse skulle ge möjlighet att förenkla och påskynda påföljdsförfarandet, särskilt i fall där ett nationellt införlivande inte har anmälts[36]”.[37] Dessa förslag har nästan ordagrant upprepats av Europeiska konventets presidium[38] angående utkastet till den nya bestämmelsen[39]: ”… Punkt 3 (ny) är resultatet av ett förslag som kommissionen lade fram för diskussionscirkeln. Det rör sig om att ge kommissionen möjlighet att vända sig till domstolen för att samtidigt (i ett och samma förfarande) väcka talan i enlighet med artikel [258 FEUF] och begära åläggande av en påföljd. Om domstolen på kommissionens begäran fastställer en påföljd i samma fällande dom skall en sådan påföljd tillämpas efter en viss tid räknat från domens avkunnande, om den medlemsstat som är svarande inte rättar sig efter domen … En sådan bestämmelse skulle göra det möjligt att avsevärt förenkla och påskynda förfarandet för påföljder i fall som gäller underlåtenhet att meddela nationella åtgärder för införlivande. …”

31 Se punkt 5 i detta förslag till avgörande.

32 Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Bostadskredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 59), där generaladvokaten av andra skäl kom fram till en annan slutsats än den som jag föreslår i detta fall.

33 Europeiska konventet om Europas framtid, vilket inrättades genom Laekenförklaringen (som antogs den 15 december 2001).

34 Jag citerar, däribland fotnoterna 33 och 34. Den enda ändringen avser numreringen av dessa.

35 Enligt en del medlemmar borde påföljdsbeloppet (vitet) i detta fall beräknas så, att vitet får retroaktiv verkan räknat från tidpunkten för domen.

36 Man skiljer i praktiken mellan fall av underlåtenhet att anmäla, det vill säga när medlemsstaten inte har vidtagit någon åtgärd för införlivande, och fall av oriktigt införlivande, det vill säga när medlemsstatens åtgärder för införlivande enligt kommissionen inte överensstämmer med direktivet. Den föreslagna bestämmelsen skulle inte tillämpas i det andra fallet.

37 Se slutrapport från diskussionscirkeln om domstolens sätt att fungera, publicerad av Europeiska konventets sekretariat i Bryssel, den 25 mars 2003, CONV 636/03, punkt 28, som finns tillgänglig på följande adress: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_sv.pdf.

38 Se Europeiska konventets presidium, Artiklar om domstolen och Europeiska unionens allmänna underrätt, publicerad av Europeiska konventets sekretariat i Bryssel den 12 maj 2003, CONV 734/03, s. 16, som finns tillgänglig på följande adress: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000sv.pdf.

39 Texten till denna nya bestämmelse i artikel 228.3, nu artikel III-367 i konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, nu artikel III-362 i regeringskonferensens fördrag om upprättande av en konstitution, och nu artikel 260 FEUF i Lissabon, hade följande lydelse: ”När kommissionen för ett ärende vidare till domstolen i enlighet med artikel 226 därför att den anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att meddela åtgärder för att införliva en ramlag får kommissionen, om den anser det lämpligt, begära att domstolen samtidigt skall ålägga den berörda staten att betala ett standardbelopp eller ett vite om domstolen konstaterar en underlåtenhet. Om domstolen uppfyller kommissionens begäran skall betalningen träda i kraft inom den tidsfrist som anges i domstolens dom.”

51. Jag anser att dessa citat klart visar att de som utformade artikel 260.3 FEUF avsåg att inrätta ett förfarande som avser när en dom inte har följts.

52. Jag skulle i det avseendet fästa större vikt vid avsikten hos de som avfattade EUF-fördraget, vars tydlighet enligt min mening inte lämnar något utrymme för tvivel, än den tolkning som kommissionen har lagt fram i sitt meddelande om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget. Jag har nämligen svårt att i detta mål ge företräde åt en rättsakt som utgör *soft law* och som har antagits av en part i detta mål, snarare än förarbetena, vilka – inte att förglömma – utarbetades i ett aldrig tidigare skådat konvent om Europas framtid. [40]

*d) Ekonomiska sanktioners art*

53. Jag har en mer grundläggande anmärkning om syftet med artikel 260.3 FEUF. De ekonomiska sanktionerna inom ramen för fördragsbrottsförfarandet har, såvitt jag vet, aldrig tolkats som att de är av straffliknande karaktär och beivrar underlåtenhet att iaktta den materiella unionsrätten.

54. I det avseendet är överträdelsen i ett förfarande enligt artikel 260.2 FEUF ”inte längre bara den ursprungliga överträdelsen som domstolen fastslagit enligt artikel [258 FEUF] (nedan kallad den ursprungliga överträdelsen), utan skall behandlas som en sammansatt överträdelse som innefattar den ursprungliga överträdelsen och överträdelse av förpliktelsen enligt artikel [260.1 FEUF] att rätta sig efter domstolens dom”. [41]

55. I ett vidare perspektiv har logiken för denna dubbla överträdelse sin bakgrund i det faktum att unionen är en rättsunion [42] i vilken nödvändigheten av att ta hänsyn till domar och följa dessa är av yttersta vikt.

56. Om man godtog att underlåtenheten att införliva bestämmelserna i ett direktiv och underlåtenheten att underrätta om åtgärder för införlivande i sig utgör skälet till ekonomiska sanktioner, skulle detta strida mot logiken för dubbla överträdelser. En sådan situation skulle följaktligen medföra en viss inkonsekvens, eftersom ett åsidosättande av skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande ofta är mildare än många andra överträdelser av unionsrätten.

*e) Resultat*

57. I artikel 260.3 FEUF föreskrivs således en möjlighet att ålägga ekonomiska sanktioner inom ramen för ett påskyndat förfarande i situationer då det klart framgår att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Denna bestämmelse syftar huvudsakligen till att undvika en onödig tvist vid domstolen innan sanktioner kan åläggas. Syftet med detta förfarande är att undvika en andra omgång förfaranden när det gäller enbart fall av underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande, av processekonomiska skäl och för en optimal fördelning av resurserna. Detta syfte uppnås just enligt artikel 260.3 FEUF genom att göra det möjligt för domstolen att ålägga sanktioner redan i det första steget av förfarandet och fastställa att dessa sanktioner automatiskt kommer att börja gälla vid ett senare datum, om den dom som meddelas på grundval av artikel 258 FEUF inte följs. [43]

40 En annan ståndpunkt framförs i det avseendet av Gáspár-Szilági, S., ”What constitutes ’Failure to Notify’ National Measures?”, *European Public Law*, 2013, s. 281–294, särskilt s. 285, vilken anser att förarbetena endast ökar den förvirring som omger artikel 260.3 FEUF och strider mot kommissionens praxis.

41 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Fennelly i målet kommissionen/Grekland (C-197/98, EU:C:1999:597, punkt 19). Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet kommissionen/Tyskland (C-95/12, EU:C:2013:333, fotnot 50).

42 Se dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 31).

43 Jag delar i det avseendet det synsätt som har intagits av de Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, s. 266–270, särskilt s. 270.

*3. Villkoren i artikel 260.3 FEUF*

*a) Skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande*

58. Efter att ha fastställt syftet med artikel 260.3 FEUF, ska jag nu undersöka de villkor som anges i bestämmelsen.

59. Uttrycket ”skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande” ska således tolkas. Vad exakt betyder detta uttryck, vilket vid första anblicken tycks vara otvetydigt?

60. Tre ståndpunkter kan urskiljas.

61. Enligt en första ståndpunkt – vilken har framförts av bland annat den belgiska regeringen, som i det avseendet stöds av de regeringar som har intervenerat till stöd för Konungariket Belgien – är detta uttryck endast avsett att omfatta situationen då en medlemsstat har förhållit sig helt passiv vad gäller införlivandet av ett direktiv med nationell rätt och således har underlåtit att, inom den angivna fristen, vidta åtgärder för att införliva direktivet och underrätta kommissionen om dessa åtgärder.

62. Kommissionen har däremot förespråkat en andra ståndpunkt, enligt vilken artikel 260.3 FEUF är tillämplig både när ett införlivande och en underrättelse om åtgärder för införlivande inte har skett över huvud taget, och när införlivande och underrättelse om sådana åtgärder *delvis* har skett.

63. En tredje ståndpunkt har framförts av generaladvokaterna Wathelet[44] och Tanchev,[45] enligt vilken artikel 260.3 FEUF är tillämplig i tre situationer, nämligen vid fullständig underlåtenhet att underrätta om åtgärder, vid underrättelse om åtgärder som utgör ett ofullständigt införlivande och vid underrättelse om åtgärder som utgör ett oriktigt införlivande av direktivet.

64. Även i doktrinen råder det delade meningar i detta hänseende.[46]

65. Jag medger att jag inte finner någon av de framförda uppfattningarna övertygande.

66. Till att börja med hyser jag allvarliga tvivel beträffande den andra och den tredje uppfattningen. Dessa utgår från en extensiv tolkning av artikel 260.3 FEUF och tar, enligt min mening, inte tillräcklig hänsyn till ordalydelsen, systematiken i fördraget, tillkomsthistorien och syftet med denna bestämmelse.

67. Dessa synsätt är enligt min mening knappast möjliga att tillämpa, eftersom de kräver en utförlig bedömning av frågan huruvida ett direktiv har införlivats eller ej av den berörda medlemsstaten, vilket strider mot målen om ett effektivt och skyndsamt förfarande.

68. Jag uppfattar nämligen artikel 260.3 FEUF som att den inte uppställer ett materiellt krav på att inte ha *införlivat* ett direktiv, utan att den innehåller det processuella[47] kravet på att inte ha *underrättat* om åtgärder för införlivande.

44 Förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 145).

45 Förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Bostadskredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 71).

46 Se, bland annat, Everling, U., ”Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon”, *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, s. 71–86, Wahl, N., Prete, L., a.a.., 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”, i St. Mahieu (red.), *Contentieux de l’Union européenne: questions choisies*, Larcier, 2014, s. 429–461, Wennerås, P., ”Making Effective Use of Article 260 TFEU”, i J. András, D. Kochenov, *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, Oxford, 2017, s. 79–98, och Radivojević, Z., Raičević, N., ”Financial sanctions against Member States for infringement of EU law”, *Procedural aspects of EU law*, Osijek 2017, s. 171–191.

47 Eller formella.

69. Den utlösande faktorn för att en medlemsstat ska åläggas att betala löpande vite eller ett schablonbelopp är att den berörda medlemsstaten har åsidosatt underrättelseskyldigheten. Den skyldighet som artikel 260.3 FEUF syftar på är inte skyldigheten att vidta åtgärder för införlivande, utan skyldigheten att underrätta om dessa åtgärder.[48] Det är inte fråga om att förneka att underrättelseskyldigheten och införlivandeskyldigheten utgör sammanhängande skyldigheter i den meningen att underrättelseskyldigheten omsätter införlivandeskyldigheten i praktiken.[49] Detta förändrar dock inte den klara ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF, vilken inte hänvisar till åtgärderna för införlivande som sådana, utan till underrättelsen om dessa åtgärder.

70. Ordalydelsen i artikel 260.3 första stycket FEUF ska således förstås så, att denna bestämmelse fastställer en tydlig gräns för omfattningen av kommissionens behörighet att yrka att en medlemsstat ska åläggas att betala en ekonomisk sanktion.

71. Situationerna då en medlemsstat, på grund av att den inte har vidtagit någon åtgärd för införlivande, inte underrättar kommissionen om några åtgärder för införlivande inom den angivna fristen påminner om de situationer som avses i artikel 260.2 FEUF. I båda situationerna[50] är rättsläget i princip klart. Det råder inte någon rättsosäkerhet och följaktligen finns det inte något behov av att få en (första) klargörande dom från domstolen. Däremot är frågan om ett delvist, ofullständigt eller oriktigt införlivande inte en enkel fråga, tvärtom.[51]

72. I det sammanhanget instämmer jag i ståndpunkten att ”ingen sådan åtskillnad mellan ett (o)fullständigt och ett (in)korrekt införlivande av ett direktiv [ska] göras”.[52]

73. Att försöka dra en skiljelinje mellan ett ofullständigt införlivande och ett oriktigt införlivande komplicerar inte bara saken, utan är även vilseledande.[53] Ett ofullständigt införlivande utgör nämligen per definition även ett oriktigt införlivande.[54] Ett oriktigt införlivande beror dessutom ofta på att det saknas nationella åtgärder som genomför eller återspeglar vissa delar av ett direktiv. I de flesta fall av oriktigt införlivande kan mer eller mindre viktiga delar av bestämmelserna i ett direktiv visa sig saknas i den relevanta nationella lagstiftningen.

74. Ett huvudargument för anhängarna av uppfattningen att artikel 260.3 FEUF inte bara omfattar en fullständig underlåtenhet att underrätta om åtgärder, utan även delvis underlåtenhet att underrätta om åtgärder, eller rent av ett bristfälligt införlivande av ett direktiv, är den ändamålsenliga verkan: endast en så omfattande tolkning som möjligt av artikel 260.3 FEUF skulle kunna garantera att denna bestämmelse utgör ett verkligt effektivt medel för att säkerställa att medlemsstaterna införlivar direktiv inom fristerna.

75. Ett sådant argument skulle endast kunna vara övertygande, såvida det nu kan vara det, om det grundade sig på antagandet att artikel 260.3 FEUF inte syftar till att beivra underlåtenheten att följa en dom från domstolen, utan att beivra underlåtenheten att underrätta om åtgärder för införlivande. De överväganden som avser den ändamålsenliga verkan kan följaktligen, enligt min mening, inte godtas.

48 Se även, för ett liknade resonemang, Simon, D., ”Sanctions pécuniaires”, *Revue Europe*, mars 2011, s. 15.

49 Denna sammanhängande karaktär framhålls bland annat av generaladvokaten Tanchev i hans förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Bostadskredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 48).

50 Det vill säga artikel 260.2 *och* 260.3 FEUF.

51 Se även, för ett liknande resonemang, Thiele, A., ”Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?”, *Europarecht*, 2010, s. 30-51, särskilt s. 35.

52 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkterna 125–139). Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Bostadskredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 70).

53 Även i doktrinen har svårigheten att dra en skiljelinje mellan oriktigt införlivande och ofullständigt införlivande framhållits: se Wennerås, P., ”Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?”, *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, s. 145–176, särskilt s. 167.

54 Se även Prete, L., a.a., s. 273.

76. Kommissionen anser vidare att ”[n]är en medlemsstat lämnat alla nödvändiga uppgifter om hur den *anser sig* ha införlivat ett direktiv i dess helhet kommer kommissionen att kunna anse att anmälningsplikten är uppfylld, och då är artikel 260.3 [FEUF] inte längre tillämplig”. [55]

77. Även om jag inte på något sätt vill ifrågasätta kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning i samband med ett fördragsbrottsförfarande, noterar jag i alla fall att kommissionen tycks låta sig vägledas av medlemsstaternas subjektiva överväganden. Förfarandet i artikel 258 FEUF [56] och förfarandet i artikel 260 FEUF [57] vilar dock på det *objektiva* konstaterandet att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter.

78. Jag kan följaktligen inte se hur detta påstående av kommissionen, varigenom det införs ett subjektivt kriterium som syftar till att moralisera över förfarandet i artikel 260 FEUF, skulle kunna godtas. [58] Om man följde kommissionens logik skulle det dessutom krävas en ingående bedömning av den materiella frågan huruvida ett direktiv har införlivats eller ej.

79. Då återstår uppfattningen att artikel 260.3 FEUF endast avser de situationer då en medlemsstat förhåller sig helt passiv.

80. En sådan uppfattning skulle enligt min mening inte vara övertygande, om den inte omfattade de situationer då en medlemsstat underrättar kommissionen, såsom ”åtgärder för införlivande”, om åtgärder som saknar samband med det direktiv som ska införlivas. [59] En sådan ”simulerad underrättelse” utgör nämligen en underlåtenhet att underrätta om åtgärder. När det vid första anblicken och utan en prövning i sak visar sig att åtgärder inte har något samband med direktivet, kan man rimligen inte tala om åtgärder *för införlivande* enligt artikel 260.3 FEUF. [60] Om det vid första påseendet visar sig att de åtgärder som kommissionen har underrättats om inte alls utgör ett införlivande, är det fråga om en underlåtenhet att underrätta om åtgärder.

81. En situation då det är ”uppenbart” att de uppgifter om åtgärderna för införlivande som kommissionen har underrättats om inte har något samband med bestämmelserna i direktivet kan följaktligen klassificeras som en situation då det föreligger ”en underlåtenhet att underrätta om åtgärder” i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF. [61]

*b) Tillämpning i det aktuella fallet*

82. Den fråga som nu uppkommer är huruvida kraven i artikel 260.3 FEUF är uppfyllda i förevarande fall, det vill säga om denna bestämmelse är tillämplig i materiellt hänseende (*ratione materiae*) i detta mål.

83. Det anser inte jag.

55 Se meddelande från kommissionen om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget (EUT C 12, 2011, s. 1), punkt 19. Min kursivering.

56 Se dom av den 1 februari 2001, kommissionen/Frankrike (C-333/99, EU:C:2001:73, punkt 33).

57 Se dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 44).

58 Jag erinrar i det avseendet om de kloka orden av generaladvokaten Roemer, som i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Frankrike (7/71, EU:C:1971:107, s. 1035) bestämt hävdade att det i fördragsbrottsförfaranden ”inte är fråga om skuld eller moral, utan endast om att klarlägga rättsläget”.

59 Det är just denna punkt som kritiken mot en restriktiv tolkning av artikel 260.3 FEUF avser. Se, exempelvis, Materne, T., *La procédure en manquement d'État*, Larcier, Bryssel 2012, s. 43, och Van der Jeught, St., ”L'action en manquement 'renforcée': sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes”, *Journal de droit européen*, 2011, s. 68–70, särskilt s. 69.

60 Se även, för ett liknande resonemang, Maśnicki, J., ”Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13”, *Europejski Przegląd Sądowy*, vol. 4, 2015, s. 16–23, särskilt s. 20.

61 Detta konstaterande borde göra det möjligt att undvika att en medlemsstat uppfyller underrättelseskyldigheten genom att underrätta kommissionen om nationella åtgärder som saknar samband med bestämmelserna i ett direktiv. Se även, för ett liknande resonemang, Van Rijn, Th., a.a., s. 585.

84. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ”ålägga Konungariket Belgien i enlighet med artikel 260.3 FEUF att betala ett löpande vite på 54 639,36 [euro] per dag från och med den dag då domen meddelas i förevarande mål, på grund av dess åsidosättande av skyldigheten att underrätta kommissionen om åtgärderna för att införliva direktiv [2014/61]”. [62]

85. Detta belopp har gradvis sänkts under förfarandet vid domstolen, eftersom Konungariket Belgien gradvis har införlivat direktivet.

86. Referensdatumet för att besluta om åläggande av en ekonomisk sanktion är dagen för domstolens prövning av de faktiska omständigheterna. Detta utgör domstolens fasta praxis inom ramen för artikel 260.2 FEU, [63] vilken enligt min mening kan överföras i sin helhet på artikel 260.3 FEUF. [64]

87. Vid förhandlingen upplyste kommissionen domstolen om att den anser att brister i införlivandet kvarstår endast i fråga om huvudstadsregionen Bryssel och avser endast vissa bestämmelser, nämligen definitionerna i artikel 2 leden 7, [65] 8, [66] 9 [67] och 11, [68] i artikel 4.5 [69] och i artikel 8 [70] i direktiv 2014/61. Med hänsyn till dessa framsteg, beslutade kommissionen att sänka faktorn avseende svårighetsgrad till ”1” och den har yrkat att domstolen ska ålägga Konungariket Belgien att betala ett löpande vite på 6 071,04 euro per dag.

88. Konungariket Belgien har inte bestritt de påstådda bristerna i införlivandet.

89. Konungariket Belgien har dessutom underrättat kommissionen om de åtgärder för införlivande som redan har genomförts. Kommissionen har dock hävdat att denna regering ”har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande” av direktiv 2014/61.

90. På grundval av de kriterier som jag nyss har redogjort för och eftersom denna medlemsstat stegvis har underrättat kommissionen om åtgärderna för införlivande, kan Konungariket Belgien inte anses ha underlåtit att uppfylla sin underrättelseskyldighet.

91. Kommissionens yrkande avseende artikel 260.3 FEUF kan därför inte bifallas.

### *4. De ekonomiska sanktionerna*

92. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ålägga Konungariket Belgien att betala ett löpande vite på 6 071,04 euro per dag.

93. Även om jag inte ser något behov av att ta ställning till den exakta beräkningen av ett dagligt löpande vite i förevarande mål, eftersom jag anser att artikel 260.3 FEUF inte är tillämplig i förevarande fall, vill jag ändå göra två kortfattade allmänna påpekanden om de ekonomiska sanktionerna, för det fall domstolen skulle komma fram till slutsatsen att artikel 260.3 FEUF är tillämplig i förevarande fall.

62 Se punkt 85 i kommissionens ansökan.

63 Se dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 31), dom av den 18 juli 2006, kommissionen/Italien (C-119/04, EU:C:2006:489, punkt 33), och dom av den 17 oktober 2013, kommissionen/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, punkterna 64 och 74).

64 Se även, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 63).

65 ”Fysisk infrastruktur i byggnader”.

66 ”Höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur i byggnader”.

67 ”Omfattande renoveringsprojekt”.

68 ”Accesspunkt”.

69 I vilken det föreskrivs att medlemsstaterna ska kräva att nätoperatörerna tillgodoser varje rimlig begäran om undersökning på plats av specifika element av deras fysiska infrastruktur.

70 I vilken det föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att alla nybyggda byggnader och byggnader som genomgår omfattande renoveringar är utrustade med höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur och en accesspunkt.

94. Syftet med ekonomiska sanktioner är att få medlemsstaten att följa unionsrätten och att förebygga nya överträdelser.[71] Dessa sanktioner har inte ett moraliskt, utan ett pragmatiskt syfte.

95. Det ska inledningsvis påpekas att *i allmänhet*[72] är de principer som har utvecklats inom ramen för artikel 260.2 FEUF även tillämpliga på artikel 260.3 FEUF.[73] I det avseendet vill jag göra följande två påpekanden.

96. För det första, eftersom artikel 260.3 FEUF, precis som artikel 260.2 FEUF, har till syfte att beivra underlåtenheten att följa domstolens dom, kan kommissionen använda sig av samma metod för att beräkna ekonomiska sanktioner inom ramen för båda dessa bestämmelser.[74] Under alla omständigheter är domstolen inte bunden av kommissionens förslag varken vad gäller åläggandet av en sanktion[75] eller vad gäller sättet att beräkna denna.[76]

97. För det andra uppkommer frågan huruvida domstolens praxis avseende artikel 260.2 FEUF, vilken avser huruvida domstolen kan ålägga en ekonomisk sanktion som kommissionen inte har yrkat, kan överföras på artikel 260.3 FEUF.[77]

98. Det anser inte jag.

99. Till skillnad från artikel 260.2 FEUF finns det nämligen ett viktigt tillägg i artikel 260.3 FEUF: i sistnämnda bestämmelse anges att domstolen kan ålägga medlemsstaten att betala en ekonomisk sanktion ”*som inte är högre* än det belopp som kommissionen har angett”.[78] Även om artikel 260.3 FEUF inte nämner valet av ekonomisk sanktion, utan endast beloppet,[79] påverkar denna formulering valet av ekonomisk sanktion. Detta kan illustreras på följande sätt: kommissionen yrkar att medlemsstaten ska åläggas att betala ett löpande vite på 6 071,04 euro per dag. Om domstolen beslutade att ålägga medlemsstaten att betala ett schablonbelopp utöver det dagliga löpande vitet, hur skulle den då kunna hålla sig till en sanktion ”som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett”? Genom att sänka det löpande vitet? Eftersom det är fråga om ett *dagligt* löpande vite, vars slutgiltiga belopp som medlemsstaten ska betala beror på överträdelsens varaktighet (fortsättning) från och med (efter) det datum som domstolen har fastställt i sin dom, vilken är gränsen för detta belopp? Den är omöjlig att fastställa.

100. Jag uppfattar således orden ”som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett” i betydelsen att artikel 260.3 FEUF ger domstolen behörighet i fråga om ekonomiska sanktioner, med ett allmänt förbud mot att ålägga en strängare sanktion.[80]

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

72 Som jag kommer att visa nedan kan ett av undantagen beröra förevarande mål.

73 Se även, för ett liknande resonemang, Peers, S., ”Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon”, *European Law Review*, vol. 18, 2012, s. 33–64, särskilt s. 45.

74 Se även, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 146 och följande punkter) och förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Bostadskredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 73).

75 Det ankommer på domstolen att i varje mål, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma vilka ekonomiska sanktioner som ska vidtas: se dom av den 11 december 2012, kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 115).

76 Kommissionens förslag binder inte domstolen och utgör endast en lämplig referenspunkt. På samma sätt gäller att även om sådana riktlinjer som de i kommissionens meddelanden inte är bindande för domstolen, bidrar de till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande; se dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 41).

77 Det är välkänt att domstolen har slagit fast att frågan om det är lämpligt att ålägga en ekonomisk sanktion och vilken sanktion som är mest ändamålsenlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet endast kan bedömas mot bakgrund av domstolens konstateranden i den dom som ska avkunnas med stöd av artikel 260.2 FEUF och omfattas därför inte av det politiska området; se dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, punkterna 90 och 91).

78 Min kursivering.

79 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Bostadskredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 77).

80 Se även, för ett liknande resonemang, Prete, L., a.a., s. 282, och Półtorak, N., i D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom III, Wolters Kluwer, Warszawa, 2012, Art. 223–358, punkt 260.7.

## V. Rättegångskostnader

101. Enligt artikel 138.3 i domstolens rättegångsregler ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionen och Konungariket Belgien ömsom har tappat målet på en punkt, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader.

102. I enlighet med artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler ska den tyska, den estniska, den irländska, den spanska, den franska, den italienska, den litauiska, den ungerska, den österrikiska och den rumänska regeringen bära sina rättegångskostnader.

## VI. Förslag till avgörande

103. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation genom att inte, inom den föreskrivna fristen, anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet eller i vart fall genom att inte underrätta Europeiska kommissionen om dessa bestämmelser.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Kommissionen och Konungariket Belgien ska bära sina rättegångskostnader.

4) Den tyska, den estniska, den irländska, den spanska, den franska, den italienska, den litauiska, den ungerska, den österrikiska och den rumänska regeringen ska bära sina rättegångskostnader.