



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

8. srpnja 2019. *

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Mjere za smanjenje troška postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina – Direktiva 2014/61/EU – Neprenošenje i/ili nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za nalaganje plaćanja dnevne novčane kazne – Izračun iznosa novčane kazne”

U predmetu C-543/17,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 15. rujna 2017.,

Europska komisija, koju zastupaju J. Hottiaux, C. Cattabriga, L. Nicolae, G. von Rintelen i R. Troosters, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Kraljevine Belgije, koju su zastupali P. Cottin, C. Pochet, J. Van Holm i L. Cornelis, a zatim P. Cottin i C. Pochet, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Verneta, S. Depréa i M. Lamberta de Rouvroita, *avocats*, te A. Van Acker i N. Lolla, stručnjaka,

tuženika,

koju podupiru:

Savezna Republika Njemačka, koju su zastupali T. Henze i S. Eisenberg, a zatim S. Eisenberg, u svojstvu agenata,

Republika Estonija, koju zastupa N. Grünberg, u svojstvu agenta,

Irska, koju zastupaju M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju G. Gilmore, *BL*, i P. McGarryja, *SC*,

Kraljevina Španjolska, koju su zastupali A. Gavela Llopis i A. Rubio González, a zatim A. Rubio González, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju E. de Moustier, C. David, A.-L. Desjonquères, I. Cohen, B. Fodda i D. Colas, u svojstvu agenata,

Talijanska Republika, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*,

* Jezik postupka: francuski

Republika Litva, koju su zastupali G. Taluntytė, L. Bendoraitytė i D. Kriaučiūnas, a zatim L. Bendoraitytė, u svojstvu agenata,

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér, G. Koós i Z. Wagner, u svojstvu agenata,

Republika Austrija, koju zastupaju G. Hesse, G. Eberhard i C. Drexel, u svojstvu agenata,

Rumunjska, koju zastupaju C.-R. Cantăr, R. I. Hațieganu i L. Lițu, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader, F. Biltgen (izvjestitelj), K. Jürimäe i C. Lycourgos, predsjednici vijeća, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: M.-A. Gaudissart, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. siječnja 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. travnja 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva, s jedne strane, da utvrdi da je Kraljevina Belgija, time što nije donijela, najkasnije do 1. siječnja 2016., zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2014/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina (SL 2014., L 155, str. 1.) ili, u svakom slučaju, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. te direktive i, s druge strane, da toj državi članici naloži plaćanje dnevne novčane kazne u iznosu koji je prvotno određen na 54 639,36 eura, a naposljetku smanjen na 6071,04 eura, računajući od objave presude zbog povrede obveze priopćavanja mjera za prenošenje navedene direktive.

Pravni okvir

- 2 Sukladno članku 1. Direktive 2014/61:

„1. Ova Direktiva ima za cilj olakšati i potaknuti uvođenje elektroničkih komunikacijskih mreža velike brzine promičući zajedničko korištenje postojeće fizičke infrastrukture i omogućujući učinkovitije postavljanje nove fizičke infrastrukture kako bi trošak uvođenja takvih mreža bio što niži.

2. Ovom Direktivom uspostavljaju se minimalni zahtjevi u vezi s građevinskim radovima i fizičkom infrastrukturom, s ciljem približavanja određenih aspekata zakona i drugih propisa država članica u tim područjima.

3. Države članice mogu zadržati ili uvesti mjere u skladu s pravom Unije koje nadilaze minimalne zahtjeve uspostavljene ovom Direktivom s ciljem uspješnijeg ostvarivanja cilja iz stavka 1.

[...]

3 Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije”, glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se definicije navedene u Direktivi 2002/21/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.)].

Primjenjuju se i sljedeće definicije:

[...]

7. ‚fizička infrastruktura unutar zgrade’ znači fizička infrastruktura ili instalacije na lokaciji krajnjeg korisnika, uključujući elemente zajedničkog vlasništva, namijenjene smještaju žičnih i/ili bežičnih pristupnih mreža ako takve pristupne mreže mogu isporučivati elektroničke komunikacijske usluge i povezivati pristupnu točku zgrade sa zaključnom točkom mreže;

8. ‚fizička infrastruktura unutar zgrade prilagođena mreži velike brzine’ znači fizička infrastruktura unutar zgrade namijenjena smještaju elemenata ili omogućavanju pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina;

9. ‚opsežni radovi na obnovi’ znači izgradnja ili građevinski radovi na lokaciji krajnjeg korisnika koji obuhvaćaju strukturne izmjene cijele fizičke infrastrukture unutar zgrade ili njezina značajnog dijela i za koje je potrebna građevinska dozvola;

[...]

11. ‚pristupna točka’ znači fizička točka koja se nalazi unutar ili izvan zgrade te koja je dostupna poduzetnicima koji daju na korištenje ili su ovlašteni za davanje na korištenje javne komunikacijske mreže, pri čemu je omogućena veza s infrastrukturom unutar zgrade prilagođenom mreži velike brzine.”

4 Članak 4. stavak 5. Direktive 2014/61 određuje:

„Na poseban pisani zahtjev poduzetnika koji daje na korištenje ili je ovlašten za davanje na korištenje javne komunikacijske mreže, države članice zahtijevaju od mrežnih operatora da udovolje razumnim zahtjevima za preglede na licu mjesta određenih elemenata njihove fizičke infrastrukture. U takvom se zahtjevu navode elementi dotične mreže radi postavljanja elemenata elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina. Pregledi određenih elemenata mreže na licu mjesta odobravaju se pod razmjernim, nediskriminirajućim i transparentnim uvjetima u roku od mjesec dana od dana primitka pisanog zahtjeva, ne dovodeći u pitanje ograničenja na temelju stavka 1.”

5 U skladu s člankom 8. te direktive:

„1. Države članice osiguravaju da sve novoizgrađene zgrade na lokaciji krajnjeg korisnika, uključujući njihove elemente u zajedničkom vlasništvu, a za koje su zahtjevi za građevinske dozvole podneseni nakon 31. prosinca 2016., budu opremljene fizičkom infrastrukturom unutar zgrade prilagođenom mreži velike brzine sve do zaključnih točaka mreže. Ista se obveza primjenjuje i u slučaju opsežnih radova na obnovi za koje su zahtjevi za građevinske dozvole podneseni nakon 31. prosinca 2016.

2. Države članice osiguravaju da sve novoizgrađene višestambene zgrade, za koje su zahtjevi za građevinske dozvole podneseni nakon 31. prosinca 2016., budu opremljene pristupnom točkom. Ista se obveza primjenjuje i u slučaju opsežnih radova na obnovi u vezi s višestambenim zgradama za koje su zahtjevi za građevinske dozvole podneseni nakon 31. prosinca 2016.
3. Zgrade koje su opremljene u skladu s ovim člankom ispunjavaju uvjete za dobivanje dobrovoljne oznake ‚pripremljeno za širokopojasni pristup internetu‘ u državama članicama koje su odabrale uvesti takvu oznaku.
4. Države članice mogu propisati izuzeća od obveza utvrđenih u stavcima 1. i 2. za kategorije zgrada, osobito zgrada s jedinstvenim stambenim prostorom, ili opsežnih radova na obnovi u slučajevima u kojima je ispunjavanje tih obveza nerazmjerno, primjerice u smislu troškova individualnih vlasnika ili etažnih vlasnika ili u smislu vrsta zgrada, poput posebnih kategorija spomenika, povijesnih zgrada, kuća za odmor, vojnih zgrada ili drugih zgrada koje se koriste za potrebe nacionalne sigurnosti. Takva izuzeća moraju biti odgovarajuće obrazložena. Zainteresirane stranke imaju priliku u razumnom roku dati komentare na nacrt izuzeća. O svim se takvim odstupanjima obavješćuje Komisiju.”
- 6 Članak 13. navedene direktive, naslovljen „Prenošenje”, predviđa:
- „Države članice do 1. siječnja 2016. donose i objavljuju zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom. One u skladu s tim obavješćuju Komisiju.

One primjenjuju te mjere od 1. srpnja 2016.

Kada države članice donose ove odredbe, te odredbe prilikom njihove službene objave sadržavaju uputu na ovu Direktivu ili se uz njih navodi takva uputa. Države članice određuju načine tog upućivanja.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 7 Budući da od Kraljevine Belgije nije primila nikakvu informaciju o donošenju i objavi zakona i drugih propisa potrebnih za usklađivanje s Direktivom 2014/61 nakon isteka roka predviđenog u članku 13. te direktive, to jest 1. siječnja 2016., Komisija je toj državi članici 23. ožujka 2016. uputila pismo opomene.
- 8 Iz odgovora Kraljevine Belgije od 11. srpnja 2016. proizlazi da su na taj datum mjere za prenošenje bile tek u fazi pripreme. Stoga je Komisija 30. rujna 2016. navedenoj državi članici uputila obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da poduzme potrebne mjere za usklađivanje sa zahtjevima iz Direktive 2014/61 u roku od dva mjeseca od njegova primitka.
- 9 Budući da je na zahtjev belgijskih tijela Komisija odobrila produljenje roka za odgovor do 28. veljače 2017., Kraljevina Belgija odgovorila je na obrazloženo mišljenje dopisima od 21. veljače i 28. ožujka 2017., u kojima je Komisiju obavijestila da je prenošenje Direktive 2014/61 u tijeku. Kraljevina Belgija tim je dopisima priložila nacрте mjera za prenošenje kao i konsolidiranu verziju rješenja od 3. srpnja 2008. o cestovnim gradilištima Regije glavnoga grada Bruxellesa.
- 10 Smatrajući da Kraljevina Belgija nije u potpunosti prenijela Direktivu 2014/61 niti je priopćila s tim povezane nacionalne mjere za prenošenje, Komisija je podnijela predmetnu tužbu.
- 11 Dopisima od 10. i od 25. kolovoza te od 12. rujna 2017. Kraljevina Belgija priopćila je Komisiji razne zakonodavne mjere za prenošenje Direktive 2014/61 na saveznoj razini i u Flamanskoj regiji.

- 12 Komisija je u svojoj replici pojasnila da je unatoč velikim naprecima koji su u Belgiji zabilježeni u vezi s prenošenjem Direktive 2014/61 od podnošenja tužbe i dalje potrebno donijeti dodatne mjere kako bi se navedenu direktivu prenijelo u potpunosti. Tu su potrebu uostalom priznala sama belgijska tijela. Stoga je Komisija zadržala svoje zahtjeve uz istodobno smanjenje, u toj fazi postupka, iznosa dnevne novčane kazne za koji očekuje da se naloži Kraljevini Belgiji na 12 142,08 eura.
- 13 Imajući u vidu dodatan napredak koji je Kraljevina Belgija postigla u području prenošenja Direktive 2014/61 od podnošenja replike, Komisija je na raspravi pojasnila da pravne praznine postoje samo na razini Regije glavnoga grada Bruxellesa te je iznos tražene dnevne novčane kazne smanjila na 6071,04 eura. Nasuprot tomu, ta je institucija zadržala svoje druge zahtjeve.
- 14 Odlukama predsjednika Suda od 5. veljače 2018. i od 21. studenoga 2018. Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Estoniji, Irskoj, Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici, Republici Litvi, Mađarskoj i Republici Austriji, s jedne strane, te Rumunjskoj, s druge strane, odobrena je intervencija u potporu zahtjevima Kraljevine Belgije.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

- 15 Prema Komisijinu mišljenju, Kraljevina Belgija je, time što nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2014/61 najkasnije do 1. siječnja 2016. ili, u svakom slučaju, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. te direktive.
- 16 Komisija, među ostalim, podsjeća na to da se odredbe direktive moraju prenijeti s neupitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje su potrebne da bi se zadovoljili zahtjevi pravne sigurnosti, i da se države članice ne mogu pozivati na unutarnje situacije ili praktične poteškoće da bi opravdale neprenošenje direktive u roku koji je odredio zakonodavac Unije. Stoga je na svakoj državi članici da vodi računa o fazama potrebnim za donošenje traženog zakonodavstva, a koje proizlaze iz njezina unutarnjeg pravnog poretka, da bi osigurala da se prenošenje izvrši u određenom roku.
- 17 U predmetnom slučaju, na temelju članka 13. Direktive 2014/61 države članice bile su dužne donijeti tražene nacionalne mjere za prenošenje te direktive najkasnije do 1. siječnja 2016. i o tome obavijestiti Komisiju. Međutim, iz raznih priopćenja Kraljevine Belgije proizlazi da godinu i pol nakon isteka roka za prenošenje određenog navedenom direktivom ta država članica nije donijela sve tražene mjere za njezino potpuno prenošenje. Tako nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 30. rujna 2016. i na sam datum na koji je Komisija donijela odluku o podnošenju predmetne tužbe, to jest 13. srpnja 2017., članci 2. do 11. Direktive 2014/61 nisu potpuno preneseni u Belgiji s obzirom na to da su bili preneseni samo članci 5. i 6., i to samo za Regiju glavnoga grada Bruxellesa.
- 18 U svojoj replici Komisija je doduše navela da je od Kraljevine Belgije primila obavijest o određenom broju mjera za prenošenje koje su donesene nakon podnošenja tužbe. Međutim, iz tih obavijesti proizlazi da navedena država članica i dalje nije u potpunosti prenijela odredbe članka 2. do 4., članka 7. stavka 1. te članka 8. i 10. Direktive 2014/61.
- 19 Komisija je na raspravi pojasnila da u toj fazi postupka, unatoč novoostvarenim naprecima, i dalje ne može utvrditi da su članak 2. stavci 7. do 9. i 11., članak 4. stavak 5. te članak 8. Direktive 2014/61 u potpunosti preneseni.

- 20 Kraljevina Belgija ističe da od početka predsudskog postupka i radi poštovanja načela lojalne suradnje nije izbjegavala činjenicu da još treba donijeti određene nacionalne odredbe da bi se osiguralo potpuno prenošenje Direktive 2014/61. Međutim, ta država članica ističe da su u tom pogledu različita nadležna tijela, to jest Savezna država, Regija glavnoga grada Bruxellesa, Valonska regija, Francuska zajednica, Flamanska regija i zajednica i Njemačka jezična zajednica (Belgija), svako u svojem području nadležnosti, donijela odredbe za prenošenje te direktive ili su barem poduzela mjere koje su potrebne za donošenje takvih odredaba. Uostalom, sama Komisija je smanjenjem iznosa zahtijevane dnevne novčane kazne tijekom postupka potvrdila te napore.
- 21 Osim toga, Kraljevina Belgija je, iako ne osporava Komisijino utvrđenje prema kojem još treba donijeti određene mjere, u svojem odgovoru na repliku izrazila svoje neslaganje s Komisijom u vezi s detaljima mjera koje je još potrebno donijeti.
- 22 Naposljetku, Kraljevina Belgija je na raspravi i s obzirom na okolnost da je Komisija zadržala svoje prigovore samo u vezi s neprenošenjem određenih odredaba Direktive 2014/61 samo za Regiju glavnoga grada Bruxellesa, potvrdila da te odredbe još nisu prenesene, a mjere za prenošenje nisu priopćene.
- Ocjena Suda*
- 23 Uvodno, valja podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka u obrazloženom mišljenju, dok naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presude od 30. siječnja 2002., Komisija/Grčka, C-103/00, EU:C:2002:60, t. 23. i od 21. ožujka 2019., Komisija/Italija, C-498/17, EU:C:2019:243, t. 29.).
- 24 U predmetnom slučaju Komisija je Kraljevini Belgiji prosljedila svoje obrazloženo mišljenje 30. rujna 2016., tako da je rok od dva mjeseca koji je u njemu određen istekao 30. studenoga 2016. Međutim, nije sporno da je taj rok, koji je Komisija produljila na zahtjev belgijskih tijela, naposljetku istekao 28. veljače 2017. Stoga postojanje navodne povrede obveze treba ocijeniti s obzirom na stanje unutarnjeg zakonodavstva na snazi na taj datum (vidjeti analogijom presudu od 9. prosinca 2004., Komisija/Francuska, C-177/03, EU:C:2004:784, t. 25.).
- 25 Međutim, osim što iz odgovora Kraljevine Belgije od 21. veljače 2017. proizlazi da na taj datum nije izvršeno potpuno prenošenje Direktive 2014/61 u nacionalno pravo, nije sporno da se to stanje nije promijenilo do 28. veljače 2017. jer nijedna dodatna mjera za prenošenje navedene direktive u međuvremenu nije priopćena Komisiji.
- 26 Stoga valja zaključiti da nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, kako ga je Komisija produljila, Kraljevina Belgija nije donijela potrebne mjere da bi se osiguralo prenošenje Direktive 2014/61 niti je priopćila mjere za njezino prenošenje.
- 27 Stoga valja utvrditi da je Kraljevina Belgija, time što nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 30. rujna 2016., kako ga je Komisija produljila, nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2014/61 i *a fortiori* time što Komisiji nije priopćila takve mjere za prenošenje, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. te direktive.

Povreda obveze na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a

– Argumentacija stranaka

- 28 Prema Komisijinu mišljenju, članak 260. stavak 3. UFEU-a uveden je Ugovorom iz Lisabona s ciljem jačanja mehanizma sankcija koji je prethodno uveden Ugovorom iz Maastrichta. Imajući u vidu novost te odredbe i nužnost očuvanja transparentnosti i pravne sigurnosti, ta je institucija donijela Komunikaciju o provedbi članka 260. stavka 3. UFEU-a (SL 2011., C 12, str. 1.).
- 29 Cilj te odredbe bio je što više potaknuti države članice na prenošenje direktive u rokovima koje je odredio zakonodavac Unije i zajamčiti primjenu zakonodavstva Unije.
- 30 Komisija smatra da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje u slučaju potpunog nepriopćavanja mjera za prenošenje, ali i u slučaju djelomičnog priopćavanja tih mjera.
- 31 Osim toga ta institucija smatra, s obzirom na to da se u članku 260. stavku 3. UFEU-a navodi povreda obveze države članice da priopći „mjere za prenošenje direktive”, da se ta odredba ne primjenjuje samo u slučaju nepriopćavanja nacionalnih mjera za prenošenje direktive, nego se primjenjuje već kad država članica nije donijela takve mjere. Potpuno formalističko tumačenje te odredbe, prema kojem se potonjom samo osigurava stvarno priopćavanje nacionalnih mjera, ne jamči relevantno prenošenje svih obveza koje proizlaze iz predmetne direktive te obvezi prenošenja direktiva u nacionalno pravo oduzima svaki koristan učinak.
- 32 U predmetnom slučaju riječ je upravo o sankcioniranju toga što Kraljevina Belgija nije donijela i objavila i prema tome Komisiji nije priopćila sve pravne odredbe potrebne za osiguranje prenošenja Direktive 2014/61 u nacionalno pravo.
- 33 U odgovoru na argumente koje je istaknula Kraljevina Belgija da bi osporila to da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje u predmetnom slučaju, Komisija, među ostalim, ističe da za razliku od članka 260. stavka 2. UFEU-a, članak 260. stavak 3. UFEU-a ne predstavlja odstupanje od općeg pravila te ga se stoga ne mora tumačiti usko. Naime, ta odredba ima posebno područje primjene.
- 34 Iz pripremnih akata Ugovora o Ustavu za Europu proizlazi da treba razlikovati potpuno prenošenje direktive i usklađeno prenošenje direktive. Naime, s obzirom na popratne bilješke Predsjedništva Europske konvencije od 12. svibnja 2003. (CONV 734/03), točno je da se, za autore teksta, nadzor usklađenosti mora odnositi samo na mjere za prenošenje koje je država članica stvarno donijela, imajući na umu da se, po svakoj logici, takav nadzor usklađenosti ne bi mogao odnositi na mjere koje još nisu donesene i priopćene Komisiji.
- 35 Pojam „potpuno prenošenje”, s jedne strane, i pojam „pravilno prenošenje”, s druge strane, stoga treba jasno razlikovati. Komisijino utvrđenje postojanja pravnih praznina u prenošenju direktive u nacionalno pravo nipošto ne znači da je Komisija provela nadzor koji se odnosi na usklađenost postojećih nacionalnih odredaba s tom direktivom. To je tim više tako kada, kao u predmetnom slučaju, država članica koja nije ispunila svoju obvezu sama prizna da direktiva još uvijek djelomično nije prenesena u njezino nacionalno pravo. Uostalom, tu razliku izvrsno prikazuju posljedice koje proizlaze iz presude radi utvrđivanja povrede obveze. Naime, u slučaju utvrđenja neusklađenosti nacionalne zakonodavne mjere s pravom Unije, nadležna nacionalna tijela ne bi smjela primijeniti predmetnu nacionalnu mjeru čak i ako nacionalni zakonodavac još nije poduzeo potrebne mjere kako bi postupio sukladno predmetnoj presudi. Nasuprot tomu, zabrana primjene postojeće nacionalne mjere ne može proizlaziti iz presude kojom se utvrđuje pravna praznina u prenošenju jer se tom presudom samo utvrđuje da u nacionalnom pravu ne postoje mjere koje zahtijeva pravo Unije.

- 36 Imajući u vidu cilj članka 260. stavka 3. UFEU-a da se države članice što više potaknu na prenošenje direktiva u određenim rokovima i da se tako osigura njihova stvarna učinkovitost, ograničenje primjene te odredbe samo na slučajeve potpunog neprenošenja sadržava rizik s neugodnim posljedicama. Naime, kako bi izbjegle tu primjenu, države članice mogle bi biti sklone tomu da počnu s prenošenjem marginalnih odredaba direktive, djelujući tako protivno cilju članka 260. stavka 3. UFEU-a. Tako bi bez prijetnje novčanom sankcijom prenošenje bitnih odredaba direktive moglo biti svrstano u drugi plan.
- 37 Prema Komisijinu mišljenju, tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a koje ona zagovara podupire sam tekst te odredbe, koji se odnosi na povredu države članice „obveze priopćavanja mjera za prenošenje” direktive. Takav tekst stoga ne bi sadržavao ograničenja ili uvjete poput onih na koje se poziva Kraljevina Belgija.
- 38 Osim toga, ne može se valjano tvrditi da su sankcije koje su predviđene UFEU-om protivne načelu proporcionalnosti jer se bez navedenih sankcija ne bi moglo osigurati poštovanje obveze prenošenja direktive u nacionalno pravo.
- 39 Kraljevina Belgija tvrdi da se članak 260. stavak 3. UFEU-a, suprotno tumačenju koje zagovara Komisija i onome koje je predložio nezavisni odvjetnik Wathelet u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441), primjenjuje samo u slučaju kad država članica nije priopćila nijednu mjeru za prenošenje određene direktive. Međutim, u predmetnom slučaju Kraljevina Belgija je, kako je sama Komisija potvrdila, priopćila određene mjere za prenošenje, tako da se ta odredba na nju ne primjenjuje.
- 40 U prilog svojem stajalištu Kraljevina Belgija osobito ističe da široko tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a, poput onog koje zagovara Komisija, može dovesti do problema u vezi s pravnom sigurnošću. Naime, ako se ta odredba mora istodobno odnositi na slučajeve nepriopćavanja i slučajeve neprenošenja, moglo bi biti teško utvrditi je li riječ o postupku obuhvaćenom navedenom odredbom ili o postupku predviđenom člankom 258. UFEU-a. Usto, u okviru istog postupka moglo bi biti teško utvrditi koje se odredbe direktive moraju prenijeti bez pokretanja postupka iz članka 260. stavka 3. UFEU-a, a koje su odredbe koje nisu prenesene obuhvaćene područjem primjene postupka predviđenog u članku 258. UFEU-a.
- 41 Osim toga, tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a koje zagovara Komisija moglo bi biti u suprotnosti s načelom proporcionalnosti iz članka 5. stavka 4. UFEU-a. Naime, s jedne strane, povrede obveze u vezi s prenošenjem direktiva nisu nužno povrede koje nanose najviše štete javnim i privatnim interesima koji su zaštićeni pravilima Unije. S druge strane, sankcioniranje svakog propusta prenošenja dovelo bi do izjednačavanja, s obzirom na njihovu težinu, dviju vrsta različitih povreda, to jest neizvršenja presude (povreda obveze naložene zbog povrede obveze) i neprenošenja direktiva (prva povreda obveze), što bi bilo neproporcionalno.
- 42 Prema mišljenju Kraljevine Belgije ne postoji opasnost od zaobilaženja članka 260. stavka 3. UFEU-a s obzirom na to da Komisija može pokrenuti postupak zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a ili članka 260. stavka 2. UFEU-a.
- 43 Ta država članica dodaje da se usko tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a koje valja primijeniti oslanja na teleološko tumačenje koje se temelji na pripremnim aktima koji se odnose na tu odredbu i potvrđeno je tekstem navedene odredbe, koja se izričito odnosi na slučaj u kojem je dotična država članica povrijedila svoju obvezu „priopćavanja mjera za prenošenje” direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom. Stoga se na temelju te odredbe može sankcionirati isključivo povreda obveze „priopćavanja” mjera za prenošenje, a ne povreda obveze prenošenja. Usto, ta obveza priopćavanja odnosi se samo na priopćavanje određenih mjera za prenošenje direktive, a ne na

priopćavanje svih mjera za prenošenje te direktive jer autori UFEU-a nisu imali u vidu „sve” mjere za prenošenje, nego samo mjere za prenošenje. Takvo tumačenje uostalom potvrđuju verzije članka 260. stavka 3. UFEU-a na njemačkom, engleskom i nizozemskom jeziku.

- 44 Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Litva, Mađarska, Republika Austrija i Rumunjska, kojima je odobrena intervencija u potporu zahtjevu Kraljevine Belgije, također u biti ističu da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje samo kada je država članica potpuno neaktivna u vezi s prenošenjem direktive u nacionalno pravo i kada je dakle u određenom roku propustila poduzeti mjere za prenošenje te direktive i priopćiti ih Komisiji. Međutim, Republika Litva, Talijanska Republika i Mađarska potvrđuju da kada je očito da akti za prenošenje direktive ne omogućuju postizanje njezinih bitnih ciljeva ili u slučaju zlorabe prava, Komisija može primijeniti članak 260. stavak 3. UFEU-a. Nasuprot tomu, ni u kojem slučaju područje primjene te odredbe ne obuhvaća slučaj u kojem je država članica Komisiji priopćila mjere za prenošenje, ali joj potonja prigovara zbog nepravilnog ili djelomičnog prenošenja predmetne direktive.
- 45 U prilog svojem stajalištu države članice koje su intervenirale u ovaj postupak, među ostalim, ističu da to tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a proizlazi iz teksta te odredbe, oslanja se na njezinu povijest nastanka i sukladno je njezinom cilju s obzirom na to da je predviđeno da se ta odredba primjenjuje samo u slučajevima najtežih i očitih povreda obveze prenošenja i priopćavanja. Usto, ono je potvrđeno unutarnjom strukturom članka 260. UFEU-a i jedino je koje države članice ne stavlja u iznimno težak položaj s obzirom na to da, ako bi se slijedio pristup koji zagovara Komisija, države članice nikad ne bi mogle biti sigurne da im ta institucija ne namjerava izreći novčanu kaznu.
- 46 Tomu se dodaje činjenica da tumačenje navedeno u točki 44. ove presude omogućuje da se osigura da se u potpunosti poštuje područje primjene članka 258. UFEU-a i da je ono jedino koje je usklađeno s načelima pravne sigurnosti i proporcionalnosti. Njegova bi posljedica u biti bila, u slučaju da je tijekom postupka pred Sudom država članica prenijela direktivu i priopćila Komisiji sve mjere za prenošenje, da Komisija mora odustati od zahtjeva da se navedenoj državi članici naloži plaćanje novčane kazne. Osim toga, ono bi dovelo samo do marginalne opasnosti da će države članice pokušati izbjeći primjenu te odredbe priopćavanjem mjera za prenošenje koje ne odgovaraju stvarnosti.

– *Ocjena Suda*

- 47 Uvodno valja podsjetiti na to da se člankom 260. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a određuje da, kada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. UFEU-a zbog toga što dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, ona može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. U skladu s drugim podstavkom članka 260. stavka 3. UFEU-a, ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija, pri čemu obveza plaćanja proizvodi učinke od dana koji Sud odredi u svojoj presudi.
- 48 Radi određivanja dosega članka 260. stavka 3. UFEU-a, valja utvrditi u kojim okolnostima se može smatrati da je država članica povrijedila svoju „obvezu priopćavanja mjera za prenošenje” u smislu te odredbe.
- 49 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pri tumačenju odredbe prava Unije u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst i njezine ciljeve nego i njezin kontekst i sve odredbe prava Unije. Povijest nastanka odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje (presuda od 10. prosinca 2018., Wightman i dr., C-621/18, EU:C:2018:999, t. 47. i navedena sudska praksa).

- 50 Najprije, kad je riječ o tekstu članka 260. stavka 3. UFEU-a, valja ispitati doseg „povrede obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive” koja je u središtu te odredbe.
- 51 Sud je s tim u vezi više puta presudio, u okviru postupaka koji se odnose na članak 258. UFEU-a, da se priopćavanjem koje države članice moraju izvršiti, sukladno načelu lojalne suradnje propisanom u članku 4. stavku 3. UFEU-a, nastoji olakšati ispunjavanje Komisijine zadaće koja se prema članku 17. UFEU-a, među ostalim, sastoji od osiguranja primjene Ugovorâ i mjera koje na temelju njih donose institucije. To priopćavanje stoga mora sadržavati dovoljno jasne i precizne informacije u vezi sa sadržajem nacionalnih normi kojima se prenosi direktiva. Dakle takvo priopćavanje, uz koje se može priložiti korelacijska tablica, mora nedvosmisleno naznačivati zakone i druge propise za koje država članica smatra da je njima ispunila različite obveze koje joj nalaže ta direktiva. U nedostatku tih podataka Komisija ne može provjeriti može li povreda te obveze države članice, bilo potpunim ili djelomičnim nepostojanjem informacije ili nedovoljno jasnom i preciznom informacijom, sama po sebi opravdati pokretanje postupka na temelju članka 258. UFEU-a radi utvrđivanja te povrede (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2005., Komisija/Italija, C-456/03, EU:C:2005:388, t. 27. i od 27. listopada 2011., Komisija/Poljska, C-311/10, neobjavljeni, EU:C:2011:702, t. 30. do 32.).
- 52 Zatim, kad je riječ o svrsi članka 260. stavka 3. UFEU-a, valja podsjetiti na to da ta odredba uvelike odgovara nacrtu članka 228. stavka 3. Ugovora o Ustavu za Europu, kako se nalazi na stranici 15. popratnih bilješki Predsjedništva Europske konvencije od 12. svibnja 2003. (CONV 734/03), nacrtu čiji se izrazi podudaraju s onima teksta koji je predložio raspravni krug o Sudu u svojem završnom izvješću od 25. ožujka 2003. (CONV 636/03, stranice 10. i 11.). Iz tog završnog izvješća proizlazi da cilj koji slijedi uvođenje mehanizma iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku prekinu povredu obveze, koja bi u nepostojanju takve mjere i dalje bila prisutna, nego također ublažiti i ubrzati postupak za naganje novčanih sankcija u vezi s povredama obveze priopćavanja nacionalne mjere za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, pri čemu se pojašnjava da je prije uvođenja takvog mehanizma do naganja novčane sankcije državama članicama jer nisu u rokovima postupile sukladno ranijoj presudi Suda i nisu poštovale svoju obvezu prenošenja moglo doći tek nekoliko godina nakon potonje presude.
- 53 Međutim, taj bi cilj bio ugrožen, kao što to tvrdi Kraljevina Belgija i druge države članice koje su intervenirale u predmetni postupak, ako bi Komisija mogla zahtijevati naganje novčane sankcije državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a samo kada joj navedena država članica ne bi priopćila nijednu mjeru za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom.
- 54 Naime, takvo tumačenje sadržavalo bi opasnost da država članica Komisiji priopći bilo mjere kojima se osigurava prenošenje malog broja odredaba predmetne direktive bilo mjere kojima cilj očito nije osiguranje prenošenja te direktive i tako državama članicama omogućiti da spriječe Komisiju da primijeni članak 260. stavak 3. UFEU-a.
- 55 Jednako se tako ne može prihvatiti tumačenje prema kojem treba smatrati da samo države članice koje prema Komisijinu mišljenju pravilno prenose odredbe direktive i o tom obavješćuju tu instituciju ispunjavaju obvezu priopćavanja iz članka 260. stavka 3. UFEU-a.
- 56 Naime, to tumačenje nije spojivo s poviješću nastanka članka 260. stavka 3. UFEU-a. Tako iz završnog izvješća iz točke 52. ove presude proizlazi da su članovi raspravnog kruga o Sudu razlikovali slučaj nepriopćavanja i neprenošenja od slučaja nepravilnog prenošenja te su smatrali da se predložena odredba ne smije primijeniti na drugi slučaj s obzirom na to da se novčana sankcija u tom slučaju može naložiti samo nakon završetka postupka zbog povrede pokrenutog na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a.
- 57 To tumačenje nije spojivo ni s kontekstom u kojem se nalazi članak 260. stavak 3. UFEU-a, koji obuhvaća postupak zbog povrede obveze iz članka 258. UFEU-a. U tom pogledu važno je istaknuti da postupak koji je predviđen tom potonjom odredbom državama članicama daje mogućnost da

osporavaju stajalište koje je Komisija usvojila u određenom slučaju, kad je riječ o mjerama koje omogućuju osiguranje pravilnog prenošenja dotične direktive, a da se pritom ne izlože opasnosti da im se naloži novčana sankcija jer se takva sankcija na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a u biti može izreći samo ako predmetna država članica nije donijela mjere potrebne za izvršenje prve presude kojom se utvrđuje povreda obveze.

- 58 U tim okolnostima valja primijeniti tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a kojim se, s jedne strane, omogućuje da se zajamče ovlasti koje Komisija ima radi osiguranja djelotvorne primjene prava Unije i zaštita prava obrane te postupovnog položaja koji imaju države članice na temelju zajedničke primjene članka 258. i članka 260. stavka 2. UFEU-a i, s druge strane, Sud stavlja u položaj da može izvršavati svoju sudsku funkciju koja se sastoji od ocjene, u okviru jednog postupka, toga je li dotična država ispunila svoje obveze u području priopćavanja i, ovisno o slučaju, ocjene težine tako utvrđene povrede obveze te od nalaganja novčane sankcije za koju smatra da je najprimjerenija s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja.
- 59 S obzirom na sve te elemente, izraz „obveza priopćavanja mjera za prenošenje” iz članka 260. stavka 3. UFEU-a treba tumačiti na način da se odnosi na obvezu država članica da prosljede dovoljno jasne i precizne informacije u vezi s mjerama za prenošenje direktive. Kako bi ispunile obvezu u vezi s pravnom sigurnošću i osigurale potpuno prenošenje odredaba te direktive na cijelom dotičnom državnom području, države članice dužne su za svaku odredbu navedene direktive navesti nacionalnu odredbu ili odredbe kojima se osigurava njezino prenošenje. Kad je to priopćavanje izvršeno, ovisno o slučaju uz podnošenje korelacijske tablice, na Komisiji je da utvrdi, radi zahtijevanja da se dotičnoj državi članici naloži novčana sankcija predviđena u toj odredbi, da određene mjere za prenošenje očito nedostaju ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje dotične države članice, pri čemu u okviru sudskog postupka pokrenutog na temelju članka 260. stavka 3. nije na Sudu da ispita osigurava li se nacionalnim mjerama koje su priopćene Komisiji pravilno prenošenje odredaba predmetne direktive.

Postojanje povrede na dan ocjene činjeničnog stanja

- 60 U skladu sa sudskom praksom Suda, izricanje novčane kazne načelno je opravdano samo ako povreda koju se tom novčanom kaznom želi sankcionirati traje i u vrijeme dok Sud ispituje činjenice (vidjeti u tom smislu presude od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska, C-304/02, EU:C:2005:444, t. 31.; od 18. srpnja 2006., Komisija/Italija, C-119/04, EU:C:2006:489, t. 33. i od 7. rujna 2016., Komisija/Grčka, C-584/14, EU:C:2016:636, t. 70.).
- 61 Tu sudsku praksu koja se odnosi na članak 260. stavak 2. UFEU-a treba analogijom primijeniti na članak 260. stavak 3. UFEU-a s obzirom na to da novčane kazne na temelju tih dviju odredaba slijede isti cilj, to jest potaknuti državu članicu da u najkraćem mogućem roku prekine povredu obveze koja bi u nepostojanju takve mjere i dalje bila trajala (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska, C-304/02, EU:C:2005:444, t. 81.).
- 62 Stoga valja utvrditi je li povreda obveze zbog koje Komisija prigovara Kraljevini Belgiji na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, to jest nedonošenje mjera potrebnih za usklađivanje s Direktivom 2014/61 i *a fortiori* nepriopćavanje te države članice s tim povezanih mjera za prenošenje, kako je utvrđeno u točki 27. ove presude, i dalje trajala do ocjene Suda u vezi s činjeničnim stanjem.
- 63 Kao što to proizlazi iz točaka 12. i 13. ove presude, Komisija je tijekom postupka prilagodila iznos novčane kazne koji je željela da se naloži Kraljevini Belgiji kako bi se uzela u obzir okolnost da je povreda obveze zbog koje se prigovara toj državi članici nadalje ograničena na neprenošenje, samo za Regiju glavnoga grada Bruxellesa, članka 2. stavaka 7. do 9. i 11., članka 4. stavka 5. i članka 8. Direktive 2014/61 i jednako tako na nepriopćavanje mjera za prenošenje tih odredbi u navedenoj regiji.

- 64 Kao prvo, kad je riječ o članku 2. stavcima 7. do 9. i 11. te direktive, važno je navesti da te odredbe sadržavaju definicije pojmova „fizička infrastruktura unutar zgrade”, „fizička infrastruktura unutar zgrade prilagođena mreži velike brzine”, „opsežni radovi na obnovi” i „pristupna točka” i da iz korelacijske tablice priložene odgovoru na tužbu Kraljevine Belgije proizlazi da je u fazi podnošenja tog odgovora prenošenje tih definicija bilo, za Regiju glavnoga grada Bruxellesa, samo predmet „Nacrta odluke o izmjeni Regionalnog propisa o prostornom planiranju”. U nepostojanju bilo kojeg naknadnog priopćenja te države članice u vezi s donošenjem i stupanjem na snagu predložene odluke, valja zaključiti da navedena država članica još nije donijela potrebne mjere za osiguranje prenošenja, u Regiji glavnoga grada Bruxellesa, članka 2. stavaka 7. do 9. i 11. navedene direktive.
- 65 Kao drugo, kad je riječ o članku 4. stavku 5. Direktive 2014/61, koji predviđa da na poseban pisani zahtjev poduzetnika koji daje na korištenje ili je ovlašten za davanje na korištenje javne komunikacijske mreže, države članice zahtijevaju od mrežnih operatora da udovolje razumnim zahtjevima za preglede na licu mjesta određenih elemenata njihove fizičke infrastrukture, mora se utvrditi da korelacijska tablica priložena odgovoru na tužbu Kraljevine Belgije ne sadržava nikakvu naznaku u vezi s mjerom za prenošenje koja je već donesena u Regiji glavnoga grada Bruxellesa. Budući da Kraljevina Belgija nakon podnošenja odgovora na tužbu nije podnijela nijedan dodatni element u vezi s navedenom odredbom, valja zaključiti da članak 4. stavak 5. Direktive 2014/61 još nije prenesen za Regiju glavnoga grada Bruxellesa.
- 66 Kao treće, kad je riječ o članku 8. Direktive 2014/61, čije određene odredbe prema mišljenju Kraljevine Belgije ne zahtijevaju prenošenje u nacionalno pravo jer su fakultativne, iz korelacijske tablice navedene u prethodnoj točki proizlazi da odredbe tog članka, u pogledu kojeg se osporava samo to da je prenošenje bilo obvezno, u svakom slučaju nisu prenesene u Regiji glavnoga grada Bruxellesa. Iako je u toj korelacijskoj tablici naveden „Nacrt odluke o izmjeni Regionalnog propisa o prostornom planiranju”, Kraljevina Belgija nakon toga nije pružila nikakvu informaciju o donošenju i stupanju na snagu planirane odluke. Stoga valja zaključiti da Kraljevina Belgija još nije donijela potrebne mjere za osiguranje prenošenja članka 8. Direktive 2014/61 u Regiji glavnoga grada Bruxellesa.
- 67 Naposljetku, kao što je to navedeno u točki 22. ove presude, Kraljevina Belgija na raspravi nije osporavala prigovore koje je Komisija istaknula te je priznala da se još moraju donijeti mjere za osiguranje potpunog prenošenja Direktive 2014/61 u belgijsko pravo i da će se te mjere priopćiti što je prije moguće.
- 68 S obzirom na ta razmatranja, valja zaključiti da, time što još uvijek, na dan ocjene Suda u vezi s činjeničnim stanjem, nije donijela mjere potrebne za prenošenje u svoje nacionalno pravo članka 2. stavaka 7. do 9. i 11., članka 4. stavka 5. te članka 8. Direktive 2014/61 za Regiju glavnoga grada Bruxellesa niti je *a fortiori* Komisiji priopćila takve mjere za prenošenje, Kraljevina Belgija djelomično je nastavila povrjeđivati svoju obvezu. Iz toga slijedi da je članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjiv u predmetnom slučaju.

Nalaganje novčane kazne u predmetnom slučaju

– Argumentacija stranaka

- 69 Kad je riječ o iznosu novčane sankcije, Komisija u skladu sa stajalištem iznesenim u točki 23. Komunikacije iz točke 28. ove presude smatra da pravila za izračun novčane kazne iz članka 260. stavka 3. UFEU-a moraju biti ista kao ona koja se primjenjuju u okviru postupka predviđenog člankom 260. stavkom 2. UFEU-a.
- 70 U predmetnom slučaju Komisija je na raspravi predložila da se na ljestvici od 1 do 20 primijeni koeficijent težine 1. U vezi s trajanjem povrede smatrala je da je na ljestvici od 1 do 3 prikladan koeficijent 1,8. U tom pogledu Komisija je pojasnila da, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Belgija,

iz samih izraza članka 13. prvog stavka Direktive 2014/61 proizlazi da države članice moraju donijeti i objaviti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije do 1. siječnja 2016. i o tome obavijestiti Komisiju. Stoga se od tog potonjeg datuma moglo smatrati da je država članica povrijedila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje, a ne od 1. srpnja 2016., koji odgovara početku primjene donesenih nacionalnih odredaba.

- 71 Primjenom faktora „n” - koji se odnosi na Kraljevinu Belgiju - na te koeficijente, odnosno 4,96 i standardnog paušala od 680 eura, Komisija je zahtijevala nalaganje novčane kazne u iznosu od 6071,04 eura po danu zakašnjenja u prenošenju Direktive 2014/61, računajući od datuma objave presude koja će biti donesena.
- 72 Kraljevina Belgija, u slučaju da joj se mora naložiti novčana kazna, zahtijeva da njezin iznos bude manji od onog koji zahtijeva Komisija. U tom pogledu ta država članica osporava iznos koeficijenta težine i koeficijenta trajanja povrede zbog toga što nisu proporcionalni s eventualno utvrđenom povredom obveze.
- 73 Kad je konkretno riječ o koeficijentu težine, Kraljevina Belgija ističe, među ostalim, da posljedice nepostojanja potpunog prenošenja Direktive 2014/61 i uštede koje se mogu ostvariti u slučaju potpunog prenošenja nisu konkretno analizirane. U tom pogledu u belgijskom pravnom poretku već postoje brojne normativne odredbe koje omogućuju, odnosno nalažu, koordinaciju građevinskih radova te dijeljenje i pristup informacijama o postojećim fizičkim infrastrukturama, o predviđenim građevinskim radovima i postupcima izdavanja potrebnih odobrenja, tako da su ciljevi navedene direktive već uvelike postignuti u belgijskom pravnom poretku. Stoga povreda obveze prenošenja ima samo ograničene učinke na opće ili pojedinačne interese, kriterije koje Komisija i Sud uzimaju u obzir za ocjenu težine povrede. U svakom slučaju, valja uzeti u obzir napretke koji su nakon podnošenja ove tužbe ostvareni na razini prenošenja Direktive 2014/61 u belgijsko pravo.
- 74 Kad je riječ o koeficijentu trajanja povrede, Kraljevina Belgija ističe da, iako je točno da, u skladu s člankom 13. Direktive 2014/61, države članice moraju donijeti i objaviti odredbe kojima se potonja prenosi najkasnije do 1. siječnja 2016., iz tog istog članka 13. također proizlazi da je na državama članicama da provedu te odredbe tek od 1. srpnja 2016. Stoga kao početnu točku za ocjenu trajanja povrede valja uzeti taj potonji datum te smanjiti predmetni koeficijent trajanja povrede na 1,3.
- 75 Kad je riječ o načinima plaćanja novčane kazne, Kraljevina Belgija zahtijeva da se provjera prenošenja Direktive 2014/61 i poštovanja presude Suda izvršava na polugodišnjoj osnovi nakon objave te presude i da se, posljedično, plaćanje novčane kazne izvršava također na polugodišnjoj, a ne na dnevnoj osnovi. Na temelju takvog rješenja mogao bi se uzeti u obzir i potaknuti napredak u prenošenju te direktive te, ovisno o slučaju, ublažiti utjecaj novčane kazne na javne financije.
- 76 Osim toga, s obzirom na to da je prenošenje Direktive 2014/61 u belgijsko pravo složeno zbog mnogo nadležnih tijela u tom području, Kraljevina Belgija od Suda je zahtijevala da joj dodijeli rok od šest mjeseci od datuma presude koja će biti donesena kako bi joj se omogućilo da ispuni svoje obveze koje proizlaze iz te direktive.
- 77 Države članice koje su intervenirale u potporu Kraljevini Belgiji u biti ističu da je na Komisiji da jasno utvrdi stupanj težine povrede, tako da se zajamči proporcionalnost sankcije. U predmetnom slučaju stupanj težine koji je Komisija primijenila znatno je previsok. Osobito bi trebalo odrediti da se iznos novčane kazne smanjuje usporedno s postupnim izvršenjem presude koja će biti donesena. Osim toga, iz teksta članka 260. stavka 3. UFEU-a i sustavnog tumačenja članka 260. stavaka 2. i 3. UFEU-a proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao predvidjeti razuman rok između objave presude kojom se izriče novčana sankcija i datuma na koji s tim povezana obveza plaćanja počinje proizvoditi učinke.

– *Ocjena Suda*

- 78 Uvodno, treba podsjetiti na to da je Sud dužan, u svakom predmetu i s obzirom na okolnosti slučaja o kojem je pozvan odlučiti kao i na razinu uvjerljivosti i odvratanja za koje mu se čini da je dosegnuo, odlučiti o prikladnim novčanim sankcijama, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (vidjeti analogijom s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija, C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 86. i navedenu sudsku praksu).
- 79 Kao što je to navedeno u točkama 60. i 61. ove presude, izricanje novčane kazne načelno je opravdano samo ako povreda traje do dana kad Sud ocjenjuje činjenično stanje.
- 80 U predmetnom slučaju, kao što je to utvrđeno u točki 68. ove presude, na datum ocjene činjeničnog stanja mjere potrebne za prenošenje Direktive 2014/61 u belgijsko pravo nisu još bile u potpunosti donesene niti priopćene Komisiji.
- 81 U tim okolnostima Sud smatra da je nalaganje Kraljevini Belgiji plaćanja novčane kazne, što je jedino što je Komisija u predmetnom slučaju zahtijevala, prikladno novčano sredstvo da se osigura da ta država članica poštuje obveze koje ima na temelju navedene direktive i Ugovorâ.
- 82 Nasuprot tomu, s obzirom na to da, kao što to Komisija potvrđuje, mjere koje je priopćila Kraljevina Belgija nakon podnošenja tužbe svjedoče o razvoju u smjeru potpunog prenošenja Direktive 2014/61 u belgijsko pravo, nije isključeno da će na dan objave presude u ovom predmetu prenošenje navedene direktive biti u potpunosti dovršeno. Slijedom toga, novčana se kazna izriče samo ako će povreda na dan objave ove presude i dalje trajati.
- 83 Valja podsjetiti na to da je na Sudu da pri izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti u tom području odredi novčanu kaznu tako da ona, s jedne strane, bude primjerena okolnostima i proporcionalna utvrđenoj povredi te mogućnosti plaćanja dotične države članice (vidjeti analogijom presude od 4. srpnja 2000., Komisija/Grčka, C-387/97, EU:C:2000:356, t. 90. i od 14. studenoga 2018., Komisija/Grčka, C-93/17, EU:C:2018:903, t. 118.) i da, s druge strane, u skladu s člankom 260. stavkom 3. drugim podstavkom UFEU-a ne premašuje iznos koji je odredila Komisija.
- 84 U okviru ocjene Suda za potrebe određivanja iznosa novčane kazne kriteriji koje treba uzeti u obzir kako bi se osigurala prinudna priroda novčane kazne u cilju jedinstvene i učinkovite primjene prava Unije jesu trajanje povrede, stupanj njezine težine i mogućnost plaćanja dotične države članice. Za primjenu tih kriterija Sud je pozvan uzeti u obzir osobito posljedice povrede u odnosu na javne i privatne interese koji su u pitanju kao i žurnost koja postoji, a zbog koje bi se država članica trebala uskladiti sa svojim obvezama (vidjeti analogijom s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a presudu od 14. studenoga 2018., Komisija/Grčka, C-93/17, EU:C:2018:903, t. 120. i navedenu sudsku praksu).
- 85 Kad je riječ o težini povrede, valja utvrditi da su obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu.
- 86 Iako je točno da je Kraljevina Belgija nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju ostvarila napretke u prenošenju Direktive 2014/61 i priopćavanju Komisiji nacionalnih mjera za njezino prenošenje, činjenica je da neke odredbe te direktive do dana ocjene Suda u vezi s činjeničnim stanjem još uvijek nisu prenesene u nacionalno pravo za jedan dio državnog područja Kraljevine Belgije.

- 87 Što se tiče trajanja povrede, ono se treba procjenjivati uzimajući u obzir trenutak u kojem je Sud razmatrao činjenice, a ne trenutak u kojem je Komisija pokrenula postupak pred Sudom (vidjeti analogijom s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a presudu od 14. studenoga 2018., Komisija/Grčka, C-93/17, EU:C:2018:903, t. 130. i navedenu sudsku praksu).
- 88 U predmetnom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 68. ove presude, povreda obveze zbog koje se prigovara još nije prestala na dan ocjene Suda u vezi s činjeničnim stanjem. Stoga valja smatrati da je ta povreda i dalje trajala nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, kako ga je Komisija produljila do 28. veljače 2017. Dakle, to trajanje povrede od gotovo dvije i pol godina je znatno s obzirom na činjenicu da na temelju članka 13. Direktive 2014/61 države članice imaju obvezu prenošenja odredaba navedene direktive najkasnije do 1. siječnja 2016.
- 89 S obzirom na prethodno navedeno i imajući u vidu diskrecijsku ovlast koju Sudu daje članak 260. stavak 3. UFEU-a, koji propisuje da novčana kazna koju on izriče ne može premašiti iznos koji je odredila Komisija, Sud smatra da je izricanje dnevne novčane kazne u iznosu od 5000 eura prikladno da se osigura da Kraljevina Belgija poštuje obveze koje ima na temelju članka 13. Direktive 2014/61.
- 90 Kad je riječ o argumentu Kraljevine Belgije u vezi s postupnim smanjenjem novčane kazne, on se ne može prihvatiti. Naime, važno je utvrditi da je cilj zahtijevane novčane kazne prekinuti utvrđenu povredu koja se za Kraljevinu Belgiju sastoji u tome što je samo djelomično prenijela Direktivu 2014/61 i što nije priopćila sve mjere koje su potrebne za osiguranje navedenog prenošenja u belgijsko pravo. Međutim, predvidjeti postupno smanjenje te novčane kazne s obzirom na postupno donošenje i priopćavanje mjera za prenošenje moglo bi ugroziti njezinu učinkovitost.
- 91 Kad je riječ o pravilima plaćanja novčane kazne, na Sudu je da primjenom članka 260. stavka 3. UFEU-a utvrdi datum na koji obveza plaćanja proizvodi učinke.
- 92 U predmetnom slučaju Sud u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti smatra da je svrsishodno da se novčana kazna počne obračunavati od datuma objave ove presude, uz primjenu uvjeta navedenog u njezinoj točki 82. Osim toga, s obzirom na to da utvrđenje prestanka povrede od Komisije ne zahtijeva složenu činjeničnu ocjenu, nije potrebno predvidjeti plaćanje novčane kazne na polugodišnjoj osnovi.
- 93 S obzirom na prethodno navedeno, Kraljevini Belgiji stoga valja naložiti da od dana objave ove presude i sve dok ta država članica ne okonča utvrđenu povredu obveze Komisiji plaća dnevnu novčanu kaznu u iznosu od 5000 eura.

Troškovi

- 94 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Kraljevini Belgiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Kraljevini Belgiji nalaže se snošenje troškova.
- 95 U skladu s člankom 140. stavkom 1. istog Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Talijanska Republika, Republika Litva, Mađarska, Republika Austrija i Rumunjska snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Kraljevina Belgija je, time što nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 30. rujna 2016., kako ga je Europska komisija produljila, nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2014/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina i *a fortiori* time što Komisiji nije priopćila takve mjere za prenošenje, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. te direktive.**
2. **Time što još uvijek, na dan ocjene Suda u vezi s činjeničnim stanjem, nije donijela mjere potrebne za prenošenje u svoje nacionalno pravo članka 2. stavaka 7. do 9. i 11., članka 4. stavka 5. te članka 8. Direktive 2014/61 za Regiju glavnoga grada Bruxellesa niti je *a fortiori* Komisiji priopćila takve mjere za prenošenje, Kraljevina Belgija djelomično je nastavila povrjeđivati svoju obvezu.**
3. **U slučaju da povreda obveze koja je utvrđena u točki 2. i dalje traje na datum objave ove presude, Kraljevini Belgiji nalaže se da Europskoj komisiji, od tog datuma do prestanka te povrede obveze plaća dnevnu novčanu kaznu u iznosu od 5000 eura.**
4. **Kraljevini Belgiji nalaže se snošenje troškova.**
5. **Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Estoniji, Irskoj, Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici, Republici Litvi, Mađarskoj, Republici Austriji i Rumunjskoj nalaže se snošenje vlastitih troškova.**

Potpisi