Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 14. marca 2024*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Direktiva (EU) 2018/1972 – Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah – Neobstoj prenosa in obvestila o ukrepih za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska in denarne kazni – Merila za določitev zneska sankcije“

V zadevi C-439/22,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU in člena 260(3) PDEU, vložene 5. julija 2022,

**Evropska komisija**, ki jo zastopajo U. Małecka, L. Malferrari, E. Manhaeve in J. Samnadda, agenti,

tožeča stranka,

proti

**Irski**, ki jo zastopajo M. Browne, A. Joyce, M. Lane in D. O’Reilly, agenti, skupaj s S. Brittainom, BL,

tožena stranka,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, v funkciji predsednika senata, S. Rodin, sodnik, in L. S. Rossi (poročevalka), sodnica,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

## Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Irska s tem, da ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36), oziroma vsekakor s tem, da Komisije ni obvestila o teh predpisih, ni izpolnila obveznosti, ki jo ima na podlagi člena 124(1) te direktive;

– Irski naloži, naj Komisiji plača pavšalni znesek, ki temelji na znesku 5544,90 EUR na dan in ki znaša najmanj 1.376.000 EUR;

– če bo neizpolnitev obveznosti, opisana v prvi alinei, trajala do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi, Irski naloži, naj Komisiji plača denarno kazen 24.942,90 EUR na dan od tega datuma do datuma, ko ta država članica izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2018/1972, in

– Irski naloži plačilo stroškov.

## Pravni okvir

2 V uvodnih izjavah 2 in 3 Direktive 2018/1972 je navedeno:

„(2) Delovanje petih direktiv, ki so del obstoječega regulativnega okvira za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, […] redno preverja Komisija, zlasti zaradi določanja potrebe po spremembi ob upoštevanju tehnološkega in tržnega razvoja.

(3) Komisija je v sporočilu z dne 6. maja 2015, v katerem je podala Strategijo za enotni digitalni trg za Evropo, navedla, da bo njen pregled telekomunikacijskega okvira osredotočen na ukrepe, katerih namen je spodbujanje naložb v visokohitrostna širokopasovna omrežja, vzpostavitev bolj usklajenega pristopa notranjega trga k politiki in upravljanju radiofrekvenčnega spektra, vzpostavitev razmer za pravi notranji trg z odpravljanjem regulativne razdrobljenosti, zagotovitev učinkovite zaščite potrošnikov in enakih konkurenčnih pogojev za vse udeležence na trgu, dosledna uporaba pravil ter vzpostavitev učinkovitejšega regulativnega institucionalnega okvira.“

3 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja, področje uporabe in namen“, določa:

„(1) Ta direktiva vzpostavlja harmoniziran okvir za regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih naprav in storitev ter nekaterih vidikov terminalske opreme. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in po potrebi drugih pristojnih organov ter tudi vrsto postopkov za zagotovitev harmonizirane uporabe regulativnega okvira po vsej [Evropski u]niji.

2. Namen te direktive je:

(a) vzpostaviti notranji trg elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki omogoča postavitev in uporabo zelo visokozmogljivih omrežij, trajnostno konkurenco, interoperabilnost elektronskih komunikacijskih storitev, dostopnost, varnost omrežij in storitev ter koristi za končnega uporabnika; in

(b) po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih, javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi, da bi lahko dostopali do storitev enako kot ostali, niso izpolnjene v zadovoljivem merilu na trgu, ter določiti potrebne pravice končnih uporabnikov.

[…]“

4 Člen 124 navedene direktive, naslovljen „Prenos“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 21. decembra 2020. Komisiji takoj sporočijo besedilo teh predpisov.

Države članice te predpise uporabljajo od 21. decembra 2020.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Vključijo tudi izjavo, da se v obstoječih zakonih in drugih predpisih sklicevanje na direktive, razveljavljene s to direktivo, šteje za sklicevanje na to direktivo. Način sklicevanja in obliko izjave določijo države članice.“

## Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

5 Ker Irska Komisije ni obvestila o zakonih in drugih predpisih, ki bi jih bilo treba sprejeti za uskladitev z Direktivo 2018/1972 v skladu s členom 124 te direktive, je Komisija 3. februarja 2021 navedeni državi članici poslala uradni opomin in jo pozvala k predložitvi pripomb.

6 Irski organi so 7. aprila 2021 na ta opomin odgovorili s pojasnilom, da se je začel postopek za prenos Direktive 2018/1972 v irsko pravo in da so ukrepi za prenos trenutno v pripravi.

7 Ker irski organi niso navedli časovnega načrta ali datuma prenosa te direktive, je Komisija 23. septembra 2021 Irski poslala obrazloženo mnenje, s katerim jo je pozvala, naj se z njim uskladi do 23. novembra 2021.

8 Irski organi so z dopisom z dne 22. novembra 2021, ki so ga dopolnili z dopisom z dne 26. novembra 2021, zaprosili za podaljšanje roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju. Komisija je nov rok določila na 23. februar 2022.

9 Irski organi so 22. februarja 2022 odgovorili na obrazloženo mnenje in kot razlog za to, da ne morejo z zanesljivostjo določiti datuma prenosa Direktive 2018/1972, navajali nepredvidljivost irskega zakonodajnega časovnega načrta. Vseeno so pojasnili, da nameravajo aprila 2022 del ukrepov za prenos poslati Oireachtas (irski parlament).

10 Komisija je menila, da Irska ni sprejela predpisov, potrebnih za uskladitev s to direktivo, in se je 6. aprila 2022 odločila pri Sodišču vložiti to tožbo.

11 Komisija je 5. julija 2022 vložila to tožbo.

12 Irska je v odgovoru na tožbo z dne 16. septembra 2022 Sodišču predlagala, naj za naložitev plačila pavšalnega zneska določi pogoj, da Irska ne prenese Direktive 2018/1972 v roku treh mesecev od datuma razglasitve sodbe v tej zadevi.

13 Irska je v dupliki z dne 2. decembra 2022 popravila svoje predloge in Sodišču predlagala, naj, če bi ugotovilo, da je ta država članica na dan obravnave v tej zadevi popolnoma prenesla Direktivo 2018/1972:

– ugotovi, da se ustavi postopek v zvezi s predlogom, naj se Irski naloži plačilo denarne kazni, in

– ugotovi, da se ustavi postopek v zvezi s predlogom, naj se Irski naloži plačilo pavšalnega zneska, ker je bilo v skladu z njeno ustavno pravno nemogoče, da bi Irska to direktivo prenesla pred izdajo sodbe Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska) z dne 6. aprila 2021 v zadevi Zalewski/Adjudication Officer (v nadaljevanju: sodba Zalewski), ali podredno, da Irska ni bila odgovorna za težave, do katerih je prišlo ob prenosu navedene direktive, in da bi Sodišče moralo to upoštevati pri izračunu zneska kakršnega koli pavšalnega zneska, ki bi ga bilo mogoče naložiti.

14 Pisni postopek v tej zadevi je bil končan 2. decembra 2022.

15 Irska je z aktom z dne 5. julija 2023 Sodišču sporočila, da je 16. junija 2023 Komisijo obvestila o ukrepih, s katerimi je po njenem mnenju prenesla celotno Direktivo 2018/1972, razen njenega člena 110, ki bo po navedbah te države članice prenesen čim prej.

16 Komisija je 3. oktobra 2023 predložila stališče glede tega in prilagodila tožbene predloge.

17 Komisija meni, da zadevni ukrepi še vedno ne zagotavljajo popolnega prenosa Direktive 2018/1972, ker z njimi ni prenesen člen 110 te direktive, in da bi jo bilo treba obvestiti o ukrepih za prenos tega člena 110, da bi se ta prenos lahko štel za popoln.

18 Vendar je Komisija glede na napredek Irske pri prenosu te direktive prilagodila tudi tožbene predloge v zvezi z denarnimi sankcijami.

19 Komisija je glede pavšalnega zneska znižala koeficient resnosti in Sodišču predlaga, naj naloži pavšalni znesek v višini 4.944.500 EUR za obdobje od prvega naslednjega dne po izteku roka za prenos navedene direktive, in sicer od 22. decembra 2020, do 8. junija 2023 in pavšalni znesek, izračunan na podlagi zneska 1100 EUR na dan, za obdobje od datuma začetka veljavnosti ukrepov, navedenih v točki 15 te sodbe, in sicer 9. junija 2023, do datuma odprave kršitve ali, če ta ni odpravljena, do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi.

20 Komisija glede denarne kazni Sodišču odslej predlaga, naj naloži dnevno denarno kazen 4950 EUR do datuma, ko bo Irska v celoti izpolnila obveznosti iz člena 124(1) Direktive 2018/1972.

21 Irska je 27. oktobra 2023 predložila stališča glede prilagoditve tožbenih predlogov Komisije. V teh stališčih se je v bistvu omejila na ponovitev svojih trditev, ki jih je navedla v obrambo, zlasti trditve, da Direktive 2018/1972 ni bilo mogoče prenesti pred datumom razglasitve sodbe Zalewski.

22 Irska je 29. novembra 2023 Sodišče obvestila, da je tega dne sprejela ukrepe za prenos člena 110 Direktive 2018/1972 in da zato meni, da je to direktivo v celoti prenesla v svoje nacionalno pravo. Zatrjuje, da v teh okoliščinah naložitev denarne kazni ni več utemeljena.

23 Komisija si je z dopisom z dne 14. decembra 2023 pridržala pravico, da bo Sodišču sporočila rezultate svoje presoje teh ukrepov in morebitnih posledic na njene tožbene predloge v zvezi z naložitvijo sankcij tej državi članici.

24 Komisija je z aktom z dne 2. februarja 2024 Sodišče obvestila, da je prenos Direktive 2018/1972 s strani Irske mogoče šteti za končan na dan 1. december 2023 in da delno umika svojo tožbo tako, da se odpoveduje predlogu, da se tej državi članici naloži plačilo denarne kazni, hkrati pa svoje tožbene predloge prilagaja tako, da naj se navedeni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska, in predlaga, naj se ta znesek določi na 5.137.000 EUR.

25 Irska je 12. februarja 2024 predložila stališča glede delnega umika tožbe Komisije in glede njene prilagoditve tožbenih predlogov.

## Tožba

### *Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU*

*Trditve strank*

26 Komisija opozarja, da so države članice na podlagi člena 288, tretji odstavek, PDEU zavezane sprejeti predpise, potrebne za zagotovitev prenosa direktiv v svoj nacionalni pravni red, v rokih, določenih s temi direktivami, in o teh predpisih nemudoma obvestiti Komisijo.

27 Komisija pojasnjuje, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

28 Vendar naj v obravnavanem primeru Irska ob izteku tega roka oziroma celo na dan vložitve te tožbe še ne bi sprejela predpisov, potrebnih za prenos Direktive 2018/1972 v svoje nacionalno pravo, v vsakem primeru pa naj o njih ne bi obvestila Komisije.

29 Po navedbah Komisije Irska dejansko ne izpodbija neizpolnitve obveznosti, ki se ji očita, ampak se zgolj sklicuje na praktične in notranje okoliščine, da bi upravičila neizpolnitev obveznosti. Vendar s takimi okoliščinami ni mogoče upravičiti neprenosa direktive v roku, ki je določen z direktivo.

30 Irska priznava, da ni sprejela predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2018/1972, pred datumom prenosa, ki je določen v tej direktivi.

31 Vendar pojasnjuje, da je, na eni strani, irska vlada odobrila predlog zakona o regulaciji komunikacij (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga bo irski parlament obravnaval jeseni leta 2022 in ki bo delno prenesel navedeno direktivo, na drugi strani pa je predložila tudi

podpisan in objavljen *Statutory instrument* (regulativni akt) SI n. 444 of 2022, ki naj bi se uporabljal po začetku uveljavitve predloga zakona. Irska je navedla, da bosta končna različica predloga zakona in ta regulativni akt objavljena najpozneje 30. septembra 2022 in da bo zakon verjetno sprejet najpozneje konca leta 2022.

32 Da bi upravičila zamudo, Irska pojasnjuje, da je Supreme Court of Ireland (vrhovno sodišče) v sodbi Zalewski razsodilo, da je Workplace Relations Commission (komisija za odnose na delovnem mestu, Irska), ki je pristojni organ za reševanje delovnopravnih sporov na Irskem, sodeloval pri izvajanju sodne oblasti v skladu s členom 37 irske ustave. S tem naj bi Supreme Court (vrhovno sodišče) odstopilo od svoje prejšnje sodne prakse.

33 Zato naj bi bila potreba po prilagoditvi predloga zakona tako, da bi bil skladen z novimi ustavnimi zahtevami, ki veljajo za organe, pristojne za izvajanje sodne oblasti, in ki izhajajo iz te sodbe, glavni razlog za zamudo pri pripravi tega predloga. Navedena sodba naj bi namreč močno razširila nabor pristojnosti, za katere se šteje, da vključujejo izvajanje sodne oblasti na podlagi irskega ustavnega prava, tako da je organe, za katere se je prej štelo, da imajo povsem upravne ali regulativne pristojnosti, mogoče šteti za organe, ki sodelujejo pri izvajanju sodne oblasti v okviru izvrševanja nekaterih njihovih regulativnih pristojnosti in pristojnosti odločanja, zlasti tistih, ki vključujejo odločanje o pravicah posameznikov v sporih.

34 V teh okoliščinah je zamudo Irske pri implementaciji Direktive 2018/1972 mogoče predvsem pripisati znatnim prizadevanjem, da se implementacija te direktive zagotovi na način, ki bo skladen z novimi ustavnimi zahtevami, do katerih je prišlo po izteku roka za prenos navedene direktive. Poleg tega v primeru, da bi se ta rok spoštoval, ne bi bilo mogoče upoštevati sodbe Zalewski, kar bi lahko pripeljalo do ugotovitve, da je bil način, kako je Irska implementirala to direktivo, nezakonit.

*Presoja Sodišča*

35 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, pri čemer Sodišče ne sme upoštevati pozneje nastalih sprememb (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 15 in navedena sodna praksa).

36 Sodišče je poleg tega večkrat presodilo, da če direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je v predpisih, potrebnih za njen prenos, naveden sklic na to direktivo ali da se sklic nanjo navede ob uradni objavi teh predpisov, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 16 in navedena sodna praksa).

37 V obravnavani zadevi se je rok za odgovor na obrazloženo mnenje, kot ga je Komisija podaljšala, iztekel 23. februarja 2022. Zato je treba morebitni obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta datum (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 17 in navedena sodna praksa).

38 V zvezi s tem ni sporno, da Irska do navedenega datuma ni sprejela niti ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2018/1972, niti ni posledično o teh ukrepih obvestila Komisije.

39 Da bi upravičila neizpolnitev obveznosti, se Irska sklicuje na nujnost upoštevanja novih ustavnih zahtev, ki veljajo za organe, pristojne za izvajanje sodne oblasti, in ki izhajajo iz sodbe Zalewski, kar naj bi zelo zapletlo zakonodajni postopek.

40 Vendar taka trditev ne more upravičiti neizpolnitve obveznosti, ki jo očita Komisija.

41 Zatrjevana zapletenost nacionalnega zakonodajnega postopka za prenos Direktive 2018/1972 namreč ne more biti upoštevna, ker v skladu z ustaljeno sodno prakso notranje prakse ali položaji v državi članici ne morejo upravičiti nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije, in torej niti prepoznega ali nepopolnega prenosa teh direktiv (sodba z dne 13. januarja 2021, Komisija/Slovenija (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, točka 79 in navedena sodna praksa).

42 Zato je treba ugotoviti, da Irska s tem, da ob izteku roka iz obrazloženega mnenja, kot ga je Komisija podaljšala, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2018/1972, in posledično s tem, da o teh predpisih ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 124(1) te direktive.

### *Predloga, vložena na podlagi člena 260(3) PDEU*

#### *Predlog za naložitev plačila denarne kazni*

43 Kot je bilo navedeno v točki 24 te sodbe, je Komisija z aktom z dne 2. februarja 2024 priznala, da je prenos Direktive 2018/1972 s strani Irske mogoče šteti za končan na dan 1. december 2023, zaradi česar je umaknila predlog za naložitev denarne kazni.

44 V teh okoliščinah o tem predlogu ni treba več odločati.

#### *Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska*

– *Trditve strank*

45 Komisija v tožbi poudarja, prvič, da je bila Direktiva 2018/1972 sprejeta po rednem zakonodajnem postopku in torej spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU, in drugič, da neizpolnitev obveznosti iz člena 124 te direktive s strani Irske, ker je ta država članica ni obvestila o predpisih za njen prenos, očitno pomeni neobvestilo o ukrepih za prenos navedene direktive v smislu člena 260(3) PDEU.

46 Komisija opozarja, da je v točki 23 Sporočila 2011/C 12/01, naslovljenega „Izvajanje člena 260(3) PDEU“ (UL 2011, C 12, str. 1; v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2011), natančneje določila, da bodo sankcije, ki jih bo predlagala na podlagi tega člena 260(3) PDEU, izračunane po isti metodi, ki se uporablja v postopkih, začetih pri Sodišču v skladu s tem členom 260(2), kot je opisano v točkah od 14 do 18 njenega sporočila SEC(2005) 1658 z naslovom „Izvajanje člena [260 PDEU]“ (v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2005).

47 Zato bi morala določitev kazni temeljiti, prvič, na resnosti kršitve, drugič, trajanju kršitve in, tretjič, potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka same sankcije, da se preprečijo nadaljnje kršitve.

48 Glede, na prvem mestu, resnosti kršitve naj bi Komisija v skladu s točko 16 Sporočila iz leta 2005 in Sporočila iz leta 2011 koeficient resnosti določila ob upoštevanju dveh parametrov, in sicer na eni strani pomena pravil Unije, ki so predmet zadevne kršitve, in na drugi strani njihovih posledic za zadevne splošne ali posebne interese.

49 Komisija tako po eni strani ugotavlja, da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij. Najprej opozarja, da naj bi Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: EZEK) posodobil regulativni okvir Unije za elektronske komunikacije s povečanjem izbire in pravic potrošnikov, z zagotavljanjem višjih standardov komunikacijskih storitev, s spodbujanjem naložb v zelo visokozmogljiva omrežja in s spodbujanjem brezžičnega dostopa do zelo visokozmogljive povezljivosti v celotni Uniji. Dalje naj bi EZEK določal pravila za organizacijo sektorja elektronskih komunikacij, vključno z institucionalno strukturo in upravljanjem tega sektorja. Njegove določbe naj bi krepile vlogo nacionalnih regulativnih organov z določitvijo minimalnega nabora pooblastil za te organe in s krepitvijo njihove neodvisnosti z določitvijo meril za imenovanje in obveznosti v zvezi s sporočanjem informacij. Dalje naj bi EZEK zagotavljal tudi učinkovito in uspešno upravljanje radiofrekvenčnega spektra (v nadaljevanju: spekter). Te določbe naj bi okrepile doslednost praks držav članic glede bistvenih vidikov dovoljenj, povezanih s spektrom. Navedene določbe naj bi spodbujale konkurenco v infrastrukturi in vzpostavitev zelo visokozmogljivih omrežij po vsej Uniji. Nazadnje, EZEK naj bi urejal različne vidike zagotavljanja storitev elektronskih komunikacij, vključno z obveznostmi zagotavljanja univerzalne storitve, številskimi viri in pravicami končnih uporabnikov. Z okrepitvijo teh pravil naj bi se povečali varnost in zaščita potrošnikov, zlasti glede dostopa do teh storitev po dostopni ceni.

50 Po drugi strani naj bi neprenos Direktive 2018/1972 v irsko pravo, prvič, škodil regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem sistema elektronskih komunikacij, dovoljenji, ki so povezana s spektrom, in pravili o dostopu do trga. Podjetjem naj zato ne bi koristili niti skladnejši in bolj predvidljivi postopki za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti predvidljivost predpisov zaradi najmanj 20-letnega trajanja dovoljenj za uporabo spektra. Take pomanjkljivosti naj bi neposredno vplivale na dostopnost in postavitev zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji. Drugič, potrošniki naj ne bi mogli izkoristiti niza konkretnih ugodnosti, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve glede dostopa do zagotavljanja cenovno ugodnih komunikacijskih storitev, zahteva, da se jim zagotovijo jasne informacije o pogodbah, obveznost zaračunanja preglednih cen, poenostavitev zamenjave ponudnikov omrežij, da bi spodbudili ugodnejše maloprodajne cene, in obveznost operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom ponudijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

51 Ker Komisija ni ugotovila oteževalnih ali olajševalnih okoliščin, v tej zadevi predlaga koeficient resnosti 10. Tak koeficient bi bilo treba po mnenju Komisije zmanjšati na 2 za obdobje po 9. juniju 2023, ko so začeli veljati ukrepi za delni prenos Direktive 2018/1972, ki jih je sporočila Irska.

52 Na drugem mestu, Komisija glede trajanja neizpolnitve obveznosti zatrjuje, da to ustreza obdobju od prvega naslednjega dne po izteku roka za prenos Direktive 2018/1972, in sicer od 22. decembra 2020, do datuma sprejetja odločitve, da se pri Sodišču vloži ta tožba, to je do 6. aprila 2022. Iz tega naj bi izhajalo, da je upoštevno obdobje petnajst mesecev. Z uporabo koeficienta 0,10 na mesec, ki je določen v točki 17 Sporočila iz leta 2005 v povezavi s Sporočilom iz leta 2011, bi koeficient trajanja torej znašal 1,5.

53 Na tretjem mestu, Komisija je glede plačilne zmožnosti Irske uporabila faktor „n“, ki je določen v Sporočilu 2019/C 70/01, naslovljenem „Sprememba metode izračuna pavšalnih plačil [zneskov] in dnevnih denarnih kazni, ki jih Komisija predlaga v postopkih ugotavljanja kršitev pred Sodiščem Evropske unije“ (UL 2019, C 70, str. l). Ta faktor naj bi upošteval dva elementa, in sicer bruto domači proizvod (BDP) in institucionalno težo zadevne države članice, ki je izražena s številom sedežev, ki so tej državi članici dodeljeni v Evropskemu parlamentu.

54 Čeprav je Sodišče v sodbi z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Vračilo državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36), že podvomilo o upoštevnosti tega drugega elementa in koeficienta prilagoditve 4,5 iz tega sporočila, se je Komisija kljub temu odločila, da v obravnavani zadevi uporabi merila, določena v tem sporočilu, dokler ne bo sprejeto novo sporočilo, v katerem bo upoštevana ta novejša sodna praksa Sodišča.

55 Tako naj bi bil v skladu s Sporočilom Komisije 2022/C 74/02, naslovljenim „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in [periodičnih] denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču Evropske unije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2022, C 74, str. 2; v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2022), faktor „n“ za Irsko 0,61. Vendar je Komisija v pripombah z dne 3. oktobra 2023 uporabila faktor „n“ 0,55, ki je za to državo članico sedaj določen v Prilogi I k Sporočilu Komisije 2023/C 2/01 z naslovom „Finančne sankcije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2023, C 2, str. 1, v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2023).

56 Komisija v skladu s Sporočilom 2017/C 18/02, naslovljenim „Pravo [Unije]: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“ (UL 2017, C 18, str. 10), Sodišču predlaga, naj Irski naloži pavšalni znesek za obdobje od prvega naslednjega dne po izteku roka za prenos, ki je določen z Direktivo 2018/1972, do datuma, ko se bo ta država članica v celoti uskladila z obveznostmi, ki jih ima na podlagi te direktive, to je do 1. decembra 2023.

57 Iz točke 20 Sporočila iz leta 2005 naj bi bilo razvidno, da mora pavšalni znesek imeti vsaj fiksno najnižjo osnovo, ki izraža načelo, da vsak primer dolgotrajne neizvršitve prava Unije – ne glede na kakršno koli oteževalno okoliščino – sam po sebi pomeni kršitev načela zakonitosti v pravni skupnosti, ki zahteva pravo kazen. V skladu s Sporočilom iz leta 2022 bi najnižji pavšalni znesek za Irsko znašal 1.376.000 EUR.

58 Če bi na podlagi metode, določene s sporočiloma iz leta 2005 in 2011, rezultat izračuna pavšalnega zneska presegal ta najnižji pavšalni znesek, bi Komisija Sodišču predlagala, naj pavšalni znesek določi tako, da dnevni znesek pomnoži s številom dni trajanja zadevne kršitve od prvega naslednjega dne po izteku roka za prenos, ki je določen z zadevno direktivo, do datuma, ko ta kršitev preneha, ali če kršitev ne preneha, do datuma razglasitve sodbe, izdane na podlagi člena 260(3) PDEU. Dnevni znesek pavšalnega zneska bi bilo tako treba izračunati tako, da se enotna pavšalna osnova, ki se uporablja za izračun dnevnega zneska pavšalnega zneska, pomnoži s koeficientom resnosti in faktorjem „n“. Ta enotna pavšalna osnova naj bi v skladu s točko 2 Priloge I k Sporočilu iz leta 2023 znašala 1000 EUR. V obravnavani zadevi koeficient resnosti znaša 10 za prvih 899 dni neizpolnitve obveznosti, in sicer med 22. decembrom 2020 in 8. junijem 2023, in 2 za obdobje po 9. juniju 2023. Faktor „n“ znaša 0,55. Iz tega naj bi izhajalo, da pavšalni znesek za obdobje med 22. decembrom 2020 in 8. junijem 2023 znaša 4.944.500 EUR in 1100 EUR na dan za obdobje od 9. junija 2023 do dneva pred datumom, ko se je Irska v celoti uskladila z obveznostmi, ki jih ima na podlagi Direktive 2018/1972, to je 30. november 2023. Komisija zato Sodišču predlaga, naj se Irski naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 5.137.000 EUR.

59 Irska v odgovoru na tožbo predlaga le, naj ji Sodišče ob upoštevanju razlogov, ki jih je navedla v predhodnem postopku v upravičitev zamude pri prenosu Direktive 2018/1972, naloži plačilo pavšalnega zneska, ki bi zapadel tri mesece po razglasitvi sodbe v tej zadevi, če te direktive ne bi prenesla pred iztekom tega roka.

60 Komisija v repliki iz tega sklepa, da Irska implicitno predlaga, naj se plačilo pavšalnega zneska naloži pogojno in z odlogom.

61 Vendar bi bilo treba po navedbah Komisije ta predlog zavrniti. Irska naj bi namreč le pojasnila razloge za zamudo pri prenosu Direktive 2018/1972, pri čemer se v bistvu sklicuje na ustavnopravne težave, povezane s tem prenosom. Vendar naj taki razlogi ne bi zadostovali, da bi se upravičila taka neizpolnitev obveznosti, še toliko bolj, ker naj bi ta neizpolnitev obveznosti še naprej trajala in ker naj ta država članica ne bi izkazala sodelovanja.

62 Irska v dupliki pojasnjuje, da je – v nasprotju s trditvami Komisije – med celotnim postopkom sodelovala s to institucijo. Poleg tega meni, da ji ni treba naložiti plačila nobenega pavšalnega zneska. Na eni strani naj bi do prvotne zamude – ki ustreza obdobju med datumom, določenim za prenos navedene direktive, to je 21. december 2020, in datumom, ko je bila izdana sodba Zalewski, to je 6. april 2021 – prišlo v razmerah pandemije covida-19 in motenj, ki jih je ta pandemija povzročila. Na drugi strani pa naj bi bila sodba, ki odstopa od prejšnje sodne prakse, kot je sodba Zalewski, izjemno neobičajen dogodek.

63 Tako naj bi bila zamuda Irske pri prenosu Direktive 2018/1972 od 6. aprila 2021 posledica okoliščin, ki so bile povsem zunaj njenega nadzora.

64 V teh okoliščinah naj naložitev plačila pavšalnega zneska ne bi imela nobenega odvračilnega učinka za Irsko, zaradi česar se ga, če bi bila na dan obravnave v tej zadevi Direktiva 2018/1972 prenesena, ne bi smelo naložiti.

65 Podredno bi bilo treba Irski naložiti plačilo zelo majhnega pavšalnega zneska. Razlogi, zakaj Irska ni prenesla Direktive 2018/1972, kažejo na to, da je ta država članica imela nepremostljive težave, za katere nikakor ni bila odgovorna.

– *Presoja Sodišča*

66 Kot je razvidno iz točke 42 te sodbe, je ugotovljeno, da Irska ob izteku roka iz obrazloženega mnenja, kot ga je Komisija podaljšala, Komisije ni obvestila o nobenem ukrepu za prenos Direktive 2018/1972 v smislu člena 260(3) PDEU, zaradi česar tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe.

67 Komisija predlaga naložitev pavšalnega zneska.

68 Vendar je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da cilj naložitve plačila pavšalnega zneska na podlagi navedene določbe med drugim temelji na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če je neizpolnitev obveznosti trajala dlje časa (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 54 in navedena sodna praksa).

69 Glede primernosti naložitve pavšalnega zneska v obravnavani zadevi je treba opozoriti, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 69 in navedena sodna praksa).

70 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da čeprav je Irska med celotnim predhodnim postopkom sodelovala s službami Komisije in jih obveščala o razlogih, ki so ji preprečili zagotovitev prenosa Direktive 2018/1972 v irsko pravo, vsi pravni elementi in dejstva, na podlagi katerih je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer popoln neobstoj obvestitve o ukrepih, potrebnih za ta prenos, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in celo ob vložitvi te tožbe, kažejo na to, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvračalni ukrep, kot je naložitev plačila pavšalnega zneska (glej po analogiji sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 70 in navedena sodna praksa).

71 Te presoje ni mogoče izpodbiti s trditvami Irske, ki so navedene v točki 62 te sodbe.

72 Na eni strani namreč domnevne težave, povezane z razglasitvijo sodbe Zalewski, ne morejo biti upoštevne, ker – kot je bilo opozorjeno v točki 41 te sodbe – notranje prakse in položaji v državi članici ne morejo upravičiti neizpolnjevanja obveznosti in spoštovanja rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije, niti posledično prepoznega ali nepopolnega prenosa direktiv.

73 Na drugi strani v zvezi s posledicami pandemije covida-19, ki je bila razglašena na začetku leta 2020, zadošča navesti, da bi moral rok za prenos Direktive 2018/1972 podaljšati zakonodajalec Unije, če bi menil, da so bile posledice te pandemije, ki je vplivala na celotno ozemlje Unije, takšne, da so državam članicam preprečevale izpolnitev obveznosti, ki jih imajo na podlagi te direktive.

74 Ob upoštevanju navedenega je primerno, da se Irski naloži pavšalni znesek.

75 V zvezi z izračunom višine tega pavšalnega zneska je treba spomniti, da mora Sodišče pri izvajanju svoje diskrecijske pravice na tem področju, kot je omejena s predlogi Komisije, višino pavšalnega zneska, ki se lahko naloži v plačilo državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določiti tako, da je ta prilagojena okoliščinam in sorazmerna s storjeno kršitvijo. Med upoštevnimi dejavniki v zvezi s tem so elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega trajanja in plačilna zmožnost zadevne države članice (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 73 in navedena sodna praksa).

76 V zvezi z, na prvem mestu, resnostjo kršitve je treba spomniti, da sta obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije ter da je treba zato za neizpolnitev teh obveznosti šteti, da je nedvomno resna (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 64 in navedena sodna praksa).

77 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da Irska, kot je razvidno iz točke 42 te sodbe, ob izteku roka iz obrazloženega mnenja, kot ga je Komisija podaljšala, in sicer 23. februarja 2022, ni izpolnila obveznosti prenosa, ki jih ima na podlagi Direktive 2018/1972, tako da polni učinek prava Unije ni bil zagotovljen. Resnost te neizpolnitve obveznosti je toliko večja zaradi okoliščine, da Irska do tega dne še ni posredovala nobenega ukrepa za prenos te direktive.

78 Poleg tega, kot poudarja Komisija, je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij.

79 Natančneje, Direktiva 2018/1972 v skladu s svojim členom 1(1) „vzpostavlja harmoniziran okvir za regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih naprav in storitev ter nekaterih vidikov terminalske opreme. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in po potrebi drugih pristojnih organov ter tudi vrsto postopkov za zagotovitev harmonizirane uporabe regulativnega okvira po vsej Uniji“.

80 Dalje, namen te direktive je v skladu z njenim členom 1(2), na eni strani, vzpostaviti notranji trg elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki omogoča postavitev in uporabo zelo visokozmogljivih omrežij, trajnostno konkurenco, interoperabilnost elektronskih komunikacijskih storitev, dostopnost, varnost omrežij in storitev ter koristi za končnega uporabnika, in na drugi strani, po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih, javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi, da bi lahko dostopali do storitev enako kot ostali, niso izpolnjene v zadovoljivem merilu na trgu, ter določiti potrebne pravice končnih uporabnikov.

81 Nazadnje se, kot izhaja iz uvodnih izjav 2 in 3 navedene direktive, s to direktivo spreminja regulativni okvir, ki je veljal pred njenim sprejetjem, da bi se upošteval tehnološki in tržni razvoj.

82 Navesti je treba, da – kot Komisija upravičeno navaja – neprenos Direktive 2018/1972 s strani Irske, prvič, škodi regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem sistema elektronskih komunikacij, dovoljenji, ki so povezana s spektrom, in pravili za dostop do trga. Podjetjem naj zato ne bi koristili skladnejši in predvidljivejši postopki za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti predvidljivost predpisov zaradi najmanj 20-letnega trajanja dovoljenj za uporabo spektra. Take pomanjkljivosti neposredno vplivajo na dostopnost in postavitev zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji. Drugič, potrošniki ne morejo izkoristiti niza konkretnih ugodnosti, ki so jim zagotovljene z navedeno direktivo, kot so rešitve glede dostopa do zagotavljanja cenovno ugodnih komunikacijskih storitev, zahteva, da se jim zagotovijo jasne informacije o pogodbah, obveznost zaračunavanja preglednih cen, poenostavitev zamenjave ponudnikov omrežij, da bi spodbudili ugodnejše maloprodajne cene, in obveznost operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom zagotovijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

83 Vendar je treba pri presoji resnosti kršitve zaradi določitve višine pavšalnega zneska upoštevati, da je Irska med postopkom Komisijo obvestila o ukrepih za prenos vseh določb Direktive 2018/1972.

84 Glede, na drugem mestu, trajanja kršitve je treba spomniti, da ga je treba načeloma oceniti glede na datum, ko Sodišče presoja dejansko stanje, in da je za to presojo treba šteti, da se opravi ob koncu postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točki 66 in 79 ter navedena sodna praksa).

85 Glede, na eni strani, začetka obdobja, ki ga je treba upoštevati za določitev višine pavšalnega zneska, ki se naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, je Sodišče odločilo, da za razliko od dnevne denarne kazni datum, ki ga je treba upoštevati pri oceni trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti, ni datum izteka roka, ki je določen v obrazloženem mnenju, ampak datum, ko se izteče rok za prenos, ki je določen v zadevni direktivi (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 79, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 90).

86 V obravnavani zadevi ni veljavno izpodbijano, da Irska ob izteku roka za prenos, ki je določen v členu 124 Direktive 2018/1972, to je 21. decembra 2020, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa te direktive, in da Komisije posledično o njih ni obvestila.

87 Na drugi strani Irska v stališčih z dne 12. februarja 2024 glede prilagoditve tožbenih predlogov Komisije ne oporeka, da je mogoče prenos Direktive 2018/1972 v irsko pravo šteti za končan na dan 1. december 2023.

88 Iz tega izhaja, da je neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 42 te sodbe, trajala v obdobju od 22. decembra 2020 do 30. novembra 2023, to je 1073 dni, kar je zelo dolgo obdobje.

89 Vendar pa je treba upoštevati, da je bilo to trajanje lahko deloma posledica izjemnih okoliščin, povezanih s pandemijo covida-19. Irska namreč zatrjuje, čemur ni bilo oporekano, da so te nepredvidljive okoliščine, ki niso bile odvisne od njene volje, zavlekle zakonodajni postopek, potreben za prenos Direktive 2018/1972, in so zato podaljšale obdobje, med katerim je še trajala ta neizpolnitev obveznosti.

90 Na tretjem mestu, kar zadeva plačilno zmožnost zadevne države članice, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba upoštevati BDP te države članice, kot je izkazan na dan presoje dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 85, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 97).

91 Komisija v tožbi predlaga, naj se poleg BDP Irske upošteva njena institucionalna teža v Uniji, ki je izražena s številom sedežev, ki jih ima ta država članica v Evropskem parlamentu. Komisija tudi meni, da je treba za zagotovitev sorazmernosti in odvračilnosti sankcij, katerih naložitev navedeni državi članici predlaga Sodišču, uporabiti koeficient prilagoditve 4,5.

92 Vendar je Sodišče nedavno zelo jasno odločilo, da upoštevanje institucionalne teže zadevne države članice ni nujno za zagotovitev zadostnega odvračilnega učinka in za spodbuditev te države članice, da spremeni svoje sedanje ali prihodnje ravnanje, in da Komisija ni dokazala objektivnih meril, na podlagi katerih je določila vrednost koeficienta prilagoditve 4,5 (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Vračilo državne pomoči – Feronikelj), C-51/20, EU:C:2022:36, točki 115 in 117).

93 Ob upoštevanju vseh okoliščin v tej zadevi in glede na diskrecijsko pravico, ki je Sodišču priznana s členom 260(3) PDEU, ki določa, da pavšalni znesek, katerega plačilo naloži, ne sme presegati zneska, ki ga je navedla Komisija, je treba ugotoviti, da je mogoče za učinkovito preprečevanje

poznejših ponavljajočih se kršitev, ki so podobne tisti, ki izhaja iz kršitve člena 124 Direktive 2018/1972, in ki vplivajo na polni učinek prava Unije, zahtevati naložitev pavšalnega zneska, ki ga je treba določiti na 4.500.000 EUR.

94 Irski je zato treba naložiti, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 4.500.000 EUR.

## Stroški

95 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 141(1) tega poslovnika se plačilo stroškov naloži stranki, ki umakne tožbo ali predlog, če nasprotna stranka v stališčih glede umika to predlaga. Vendar ta člen 141(2) določa, da na predlog stranke, ki umakne tožbo ali predlog, nosi stroške druga stranka, če njeno ravnanje to upravičuje. Nazadnje, navedeni člen 141(4) določa, da če o stroških ni nobenega predloga, nosi vsaka stranka svoje.

96 Čeprav je Komisija v obravnavani zadevi predlagala naložitev sankcij Irski in čeprav je bila neizpolnitev obveznosti ugotovljena, je ta institucija delno umaknila tožbo, pri čemer pa ni predlagala, naj ta država članica nosi stroške, povezane s to tožbo. Poleg tega navedena država članica v stališčih glede umika tožbe Komisije ni predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

97 Ob tem je treba navesti, da je bil umik tožbe Komisije posledica ravnanja Irske, ker je država članica ukrepe za popolni prenos Direktive 2018/1972 sprejela in o njih obvestila Komisijo šele po vložitvi te tožbe, in da je zaradi tega ravnanja predlog te institucije, naj se navedeni državi članici naloži plačilo denarne kazni, postal brezpredmeten in ga je Komisija umaknila.

98 V teh okoliščinah in ker ni mogoče ustrezno razmejiti stroške, povezane z neizpolnitvijo obveznosti, ugotovljeno v točki 42 te sodbe, in stroške, povezane z delnim umikom tožbe Komisije, je treba odločiti, da bo Irska poleg svojih stroškov nosila stroške Komisije.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Irska s tem, da ob izteku roka iz obrazloženega mnenja, kot ga je podaljšala Evropska komisija, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, in posledično s tem, da Komisije o teh predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 124(1) te direktive.**

2. **Irski se naloži, da Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 4.500.000 EUR.**

3. **Irski se naloži, da poleg svojih stroškov nosi stroške Evropske komisije.**

Podpisi