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 kazni – Delni umik“

V zadevi C-457/22,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU in člena 260(3) PDEU, vložene 8. julija 2022,

Evropska komisija, ki jo zastopajo M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari in E. Manhaeve, agenti,

tožeča stranka,

proti

Republiki Sloveniji, ki jo zastopa T. Mihelič Žitko, agentka,

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: slovenščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Republika Slovenija 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), vsekakor pa s tem, da Komisije o teh zakonih ali drugih predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 124(1) te direktive;

– Republiki Sloveniji na podlagi člena 260(3) PDEU naloži, naj od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi plačuje dnevno denarno kazen v višini 6256,17 EUR, ker ta država članica ni izpolnila obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos navedene direktive;

– Republiki Sloveniji na podlagi člena 260(3) PDEU naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 1390,77 EUR na dan, pomnoženega s številom dni trajanja kršitve, opisane v prvi alinei, z najnižjim pavšalnim zneskom 383.000 EUR, in

– Republiki Sloveniji 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, [zagotovitev] enakih konkurenčnih pogojev za vse udeležence na trgu [in] dosledn[e] uporab[e] 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 Republika Slovenija v skladu s členom 124 Direktive 2018/1972 ni posredovala nobenih informacij o sprejetju določb, potrebnih za prenos te direktive v slovensko pravo, zato je Komisija 4. februarja 2021 tej državi članici poslala uradni opomin.

6 Slovenski organi so – po tem, ko so zaprosili za podaljšanje roka za odgovor na ta uradni opomin, čemur je bilo ugodeno – 4. junija 2021 v odgovoru zlasti navedli, da bi morala biti Direktiva 2018/1972 prenesena z zakonom, ki bi moral biti objavljen in Komisiji sporočen najpozneje decembra 2021 (v nadaljevanju: zakon o prenosu).

7 Komisija je 23. septembra 2021 Republiki Sloveniji poslala obrazloženo mnenje. Slovenski organi so 5. novembra 2021 zaprosili za podaljšanje roka za odgovor na to obrazloženo mnenje in Komisijo obvestili, da je bilo sprejetje navedenega zakona zaradi nepričakovanega dogodka med nacionalnim zakonodajnim postopkom odloženo, da pa bi moral biti ta zakon objavljen in sporočen marca 2022.

8 Komisija je odobrila podaljšanje roka do 23. februarja 2022.

9 Slovenski organi so v odgovoru na obrazloženo mnenje z dne 18. februarja 2022 navedli, da je pri prenosu Direktive 2018/1972 zaradi nepredvidljivih okoliščin prišlo do dodatne zamude. Natančneje, navedli so, da bi moral biti predlog zakona o prenosu po novem sprejet aprila 2022, nato pa bi moral biti ta zakon objavljen in sporočen Komisiji. Poleg tega so ti organi

18. marca 2022 posredovali korelacijsko tabelo z določbami tega predloga zakona in nekaterimi določbami te direktive. Komisija je 25. marca 2022 k navedenemu predlogu zakona predložila pripombe.

10 Komisija je menila, da Republika Slovenija ni sprejela določb, potrebnih za uskladitev z navedeno direktivo, zato se je 6. aprila 2022 odločila, da bo pri Sodišču vložila to tožbo.

11 Slovenski organi so 12. aprila 2022 Komisijo obvestili, da je bilo glasovanje o predlogu zakona o prenosu zaradi predloga skupine poslancev za razpis posvetovalnega referenduma o tem predlogu zakona prekinjeno.

12 Slovenski organi so 14. junija 2022 Komisijo obvestili o napredku pri prenosu Direktive 2018/1972. Natančneje, navedli so, da so bili zaradi novega sklica zakonodajalca vsi zakonodajni postopki, ki so bili začeti v prejšnjem sklicu, vključno s postopkom v zvezi s predlogom zakona o prenosu, ustavljeni, da je bil predložen nov predlog zakona o prenosu ter da o tem predlogu ni bil in ne bo razpisan noben referendum. Ti organi niso sporočili nobene časovnice za sprejetje tega novega predloga zakona.

13 Komisija je 8. julija 2022 vložila to tožbo.

14 Republika Slovenija Sodišču primarno predlaga, naj zniža višino denarnih sankcij, ki jih predlaga Komisija, podredno pa, naj predloge Komisije v celoti zavrne.

15 Republika Slovenija je v dupliki z dne 19. decembra 2022 Sodišče obvestila, da je bil zakon o prenosu 28. septembra 2022 sprejet, da je Komisijo o tem še isti dan obvestila in da je ta zakon začel veljati 10. novembra 2022.

16 Pisni postopek v tej zadevi se je končal 19. decembra 2022.

17 Komisija je Sodišče v vlogi z dne 20. junija 2023 obvestila, da je mogoče šteti, da je Republika Slovenija Direktivo 2018/1972 10. novembra 2022 dokončno prenesla, in je tožbo delno umaknila, pri čemer je odstopila od predloga za naložitev denarne kazni, predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska tej državi članici pa je spremenila tako, da višina tega zneska znaša 958.240,53 EUR.

18 Republika Slovenija je 31. julija 2023 podala stališče glede delnega umika tožbe Komisije in spremembe njenega predloga.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

19 Komisija opozarja, da morajo države članice v skladu s členom 288, tretji odstavek, PDEU sprejeti določbe, potrebne za prenos direktiv v svoj nacionalni pravni red, in sicer v rokih, določenih v teh direktivah, in da morajo o teh določbah nemudoma obvestiti Komisijo.

20 Komisija pojasnjuje, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

21 V obravnavani zadevi pa naj Republika Slovenija ob izteku roka oziroma tudi ob vložitvi te tožbe še ne bi sprejela ukrepov, potrebnih za prenos Direktive 2018/1972 v svoje nacionalno pravo, in naj o tem nikakor ne bi obvestila Komisije.

22 Komisija meni, da Republika Slovenija dejansko ne izpodbija neizpolnitve obveznosti, ki se ji očita, saj se – da bi to neizpolnitev upravičila – omejuje na navedbo praktičnih in notranjih okoliščin. Neprenosa direktive v roku, določenem v njej, pa naj s takimi okoliščinami ne bi bilo mogoče upravičiti.

23 Republika Slovenija dejansko ne prereka neizpolnitve obveznosti in se omejuje na opis poteka postopka, na podlagi katerega je bil na koncu sprejet zakon o prenosu, ki naj bi začel veljati 10. novembra 2022. Vendar poudarja, da je med celotnim postopkom s Komisijo vedno lojalno sodelovala in jo obveščala o poteku tega postopka, pri katerem je do zamude prišlo zaradi nepredvidljivih okoliščin, ki jih je ta država članica Komisiji pojasnila v odgovoru na obrazloženo mnenje.

Presoja Sodišča

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

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

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

27 V zvezi s tem ni sporno, da Republika Slovenija na navedeni datum ni sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2018/1972, in da posledično o teh ukrepih ni obvestila Komisije.

28 Republika Slovenija je, da bi upravičila neizpolnitev obveznosti, prvič, navedla nepričakovan dogodek, ki se je zgodil med zakonodajnim postopkom, nov sklic zakonodajalca in predlog za razpis posvetovalnega referenduma, in drugič, poudarila, da je s Komisijo vedno lojalno sodelovala.

29 Vendar s takimi trditvami neizpolnitve obveznosti, ki jo očita Komisija, ni mogoče upravičiti.

30 Prvič, nacionalne ustavne okoliščine, ki jih navaja Republika Slovenija, namreč niso upoštevne, ker v skladu z ustaljeno sodno prakso notranje prakse ali položaji države članice ne morejo upravičiti nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije, niti, posledično, 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).

31 Drugič, okoliščina, da je Republika Slovenija sodelovala s Komisijo, prav tako ni upoštevna za presojo dejanske neizpolnitve obveznosti, ki se očita tej državi članici, saj imajo države članice in institucije Unije v skladu s členom 4(3) PEU dolžnost medsebojnega sodelovanja, ki zajema tudi pravilen in popoln prenos direktiv v rokih, določenih v njih.

32 Zato je treba ugotoviti, da Republika Slovenija s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, kot ga je podaljšala Komisija, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2018/1972, in posledično s tem, da o teh zakonih in drugih predpisih Komisije ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 124(1) te direktive.

Predloga na podlagi člena 260(3) PDEU

Predlog za naložitev plačila denarne kazni

33 Komisija je, kot je bilo navedeno v točki 17 te sodbe, v vlogi z dne 20. junija 2023 priznala, da se lahko šteje, da je Republika Slovenija Direktivo 2018/1972 dokončno prenesla 10. novembra 2022, in je zato umaknila predlog za naložitev denarne kazni.

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

Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska

– *Trditve strank*

35 Komisija trdi, prvič, da je bila Direktiva 2018/1972 sprejeta po rednem zakonodajnem postopku in torej spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU ter, drugič, da to, da Republika Slovenija ni izpolnila obveznosti iz člena 124(1) te direktive, očitno pomeni neobvestitev o ukrepih za prenos navedene direktive v smislu člena 260(3) PDEU.

36 Komisija opozarja, da je v točki 23 svojega Sporočila 2011/C 12/01, naslovljenega „Izvajanje člena 260(3) [PDEU]“ (UL 2011, C 12, str. 1) (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2011), pojasnila, da se kazni, ki jih predlaga na podlagi člena 260(3) PDEU, izračunajo po enaki metodi, kot se uporablja v zadevah, predloženih Sodišču na podlagi člena 260(2) PDEU, in kot je navedena v točkah od 14 do 18 njenega Sporočila SEC(2005) 1658, naslovljenega „Izvajanje člena [260 PDEU]“ (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2005).

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

38 Na prvem mestu, kar zadeva resnost kršitve, naj bi Komisija v skladu s točko 16 sporočila iz leta 2005 in sporočilom iz leta 2011 določila koeficient resnosti ob upoštevanju dveh meril, in sicer, prvič, pomena določb Unije, ki so bile kršene, ter drugič, posledic te kršitve za zadevne splošne in posamezne interese.

39 Komisija tako na eni strani trdi, da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij. Najprej, z Evropskim zakonikom o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: EZEK) naj bi se posodobil regulativni okvir Unije, ki velja za elektronske komunikacije, in sicer s povečanjem izbire potrošnikov in okrepitvijo njihovih pravic, zagotavljanjem višjih standardov komunikacijskih storitev, podpiranjem naložb v zelo visokozmogljiva omrežja in spodbujanjem brezžičnega dostopa do zelo visokozmogljive povezljivosti po vsej Uniji. Dalje, z EZEK naj bi se določila pravila za organizacijo sektorja elektronskih komunikacij, vključno z njegovo institucionalno ureditvijo in upravljanjem. Z določbami tega zakonika naj bi se okrepila vloga nacionalnih regulativnih organov, in sicer z določitvijo skupnih minimalnih pristojnosti teh organov ter okrepitvijo njihove neodvisnosti z določitvijo meril za njihovo imenovanje in obveznosti poročanja. Poleg tega naj bi se z EZEK zagotavljalo tudi učinkovito in uspešno upravljanje radiofrekvenčnega spektra (v nadaljevanju: spekter). S temi določbami naj bi se okrepila usklajenost praks držav članic glede ključnih vidikov pri odobritvah spektra. Z navedenimi določbami naj bi se spodbujali konkurenčnost na področju infrastrukture in postavitev zelo visokozmogljivih omrežij po vsej Uniji. Nazadnje, EZEK naj bi urejal različne vidike zagotavljanja elektronskih komunikacijskih storitev, vključno z obveznostmi univerzalne storitve, številskimi viri in pravicami končnih uporabnikov. Namen okrepitve teh pravil naj bi bil povečati varnost in varstvo potrošnikov, zlasti v zvezi z dostopom do teh storitev po dostopni ceni.

40 Na drugi strani naj bi neprenos Direktive 2018/1972 v slovenski pravni red, prvič, škodil regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem elektronskega komunikacijskega sistema, odobritvami spektra in pravili za dostop do trga. Zato naj se podjetja ne bi mogla zanašati niti na usklajenost in predvidljivost postopkov za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti na predvidljivost ureditve, ki izhaja iz tega, da so dovoljenja za uporabo spektra veljavna vsaj 20 let. Take pomanjkljivosti naj bi neposredno vplivale na dostopnost do zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji in njihovo postavitev. Drugič, potrošniki naj ne bi mogli imeti številnih oprijemljivih koristi, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve v zvezi z dostopom do cenovno dostopnih komunikacijskih storitev, zahtevo po posredovanju jasnih informacij o pogodbah, obveznostjo uporabe preglednih cen, poenostavitvijo zamenjave ponudnika omrežja za spodbujanje dostopnejših maloprodajnih cen in obveznostjo operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom zagotovijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

41 Republika Slovenija naj bi Komisijo obvestila o ukrepih za prenos zelo omejenega števila členov Direktive 2018/1972, zato Komisija predlaga koeficient resnosti 9.

42 Na drugem mestu, Komisija glede trajanja neizpolnitve obveznosti trdi, da to ustreza obdobju od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos, določenega z Direktivo 2018/1972, to je od 22. decembra 2020, do datuma, ko je neizpolnitev, ugotovljena v točki 32 te sodbe, prenehala, in sicer dneva pred datumom, ko je Republika Slovenija uskladila svojo zakonodajo, to je 10. novembra 2022, torej datuma, ko je zakon o prenosu začel veljati, kot je navedeno v točki 15 te sodbe. Iz tega naj bi sledilo, da je neizpolnitev obveznosti trajala 688 dni.

43 Na tretjem mestu, Komisija je glede plačilne zmožnosti Republike Slovenije uporabila faktor „n“, določen v njenem Sporočilu 2019/C 70/01, naslovljenem „Sprememba metode izračuna pavšalnih plačil in dnevnih denarnih kazni, ki jih Komisija predlaga v postopkih ugotavljanja kršitev pred Sodiščem Evropske unije“ (UL 2019, C 70, str. 1). Pri tem faktorju naj bi se upoštevala dva elementa, in sicer bruto domači proizvod (BDP) in institucionalna teža zadevne države članice, ki jo predstavlja število sedežev, ki so tej državi članici dodeljeni v Evropskem parlamentu.

44 Čeprav naj bi Sodišče v sodbi z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36), že podvomilo o upoštevnosti tako tega drugega elementa kot tudi prilagoditvenega faktorja 4,5, ki sta določena v navedenem sporočilu, se je Komisija kljub temu odločila, da v obravnavani zadevi uporabi v njem določena merila, dokler ne bo sprejeto novo sporočilo, v katerem bo upoštevana ta nedavna sodna praksa Sodišča.

45 Tako naj bi bil v Sporočilu Komisije 2022/C 74/02, naslovljenem „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in 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 Republiko Slovenijo 0,17.

46 Glede določitve pavšalnega zneska naj bi bilo iz točke 20 sporočila iz leta 2005 razvidno, da mora biti zanj določena vsaj fiksna najnižja osnova, ki izraža načelo, da vsak primer, ko država članica dolgotrajno ne izvrši prava Unije, neodvisno od vsake obteževalne okoliščine, sam po sebi pomeni kršitev načela zakonitosti v pravni skupnosti, ki zahteva pravo kazen. V skladu s sporočilom iz leta 2022 naj bi bil najnižji pavšalni znesek za Republiko Slovenijo 383.000 EUR.

47 Komisija v skladu z metodo, določeno v sporočilih iz leta 2005 in leta 2011, Sodišču predlaga, naj pavšalni znesek – če bi bil rezultat njegovega izračuna višji od navedenega najnižjega pavšalnega zneska – določi tako, da dnevni znesek pomnoži s številom dni trajanja kršitve, kar je v tem primeru 688 dni.

48 Tako naj bi bilo treba dnevni znesek pavšalnega zneska izračunati tako, da se enotna pavšalna osnova, ki se uporablja za izračun dnevne višine pavšalnega zneska, pomnoži s koeficientom resnosti in s faktorjem „n“. Enotna pavšalna osnova pa naj bi bila v skladu s sporočilom iz leta 2022 909 EUR. V obravnavani zadevi je koeficient resnosti 9. Faktor „n“ je 0,17. Iz tega naj bi izhajalo, da je višina pavšalnega zneska 1390,77 EUR na dan.

49 Pavšalni znesek naj bi bilo torej treba določiti na 958.240,53 EUR.

50 Republika Slovenija meni, da je ta znesek previsok.

51 Najprej, kar zadeva koeficient resnosti, naj neprenos Direktive 2018/1972 v slovenski pravni red ne bi imel tako pomembnih posledic za splošne in posamezne interese, kot zatrjuje Komisija.

52 Republika Slovenija namreč trdi, da je Komisiji 18. marca 2022 poslala korelacijsko tabelo, v kateri je naštela določbe slovenskega prava, s katerimi se je zagotovil delni prenos te direktive. Zaradi izvajanja teh določb naj bi bil učinek neprenosa navedene direktive torej manjši, kot ga ocenjuje Komisija.

53 Poleg tega naj bi se nenehno prizadevanje Republike Slovenije za čimprejšnjo izpolnitev ciljev Direktive 2018/1972 odražalo tudi v neprestanem napredovanju te države članice v uvrstitvi na referenčnem indeksu DESI (*Digital Economy and Society Index*) (indeks digitalnega gospodarstva in družbe), ki ga pripravlja Komisija ter s katerim se spremlja splošno stanje digitalizacije v Uniji in napredek v digitalni konkurenčnosti po državah članicah.

54 Dalje, Republika Slovenija glede koeficienta trajanja kršitve trdi, da – drugače kot pri metodi, ki jo je uporabila Komisija – obdobje, ki ga je treba upoštevati za določitev tega trajanja, ni tisto, ki se začne naslednji dan po izteku roka za prenos, določenega v zadevni direktivi, ampak je v skladu s sodno prakso tisto, ki začne teči po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

55 Nazadnje, Republika Slovenija se glede faktorja „n“ v okviru trditve, da je Komisija napačno upoštevala institucionalno težo te države članice v Uniji in uporabila prilagoditveni faktor 4,5, določen v Sporočilu 2019/C 70/01, navedenem v točki 43 te sodbe, zlasti opira na točke od 111 do 117 sodbe z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36).

56 Prvič, Komisija glede resnosti kršitve odgovarja, da je – ob upoštevanju delnega prenosa, o katerem jo je obvestila Republika Slovenija – predlagala ohranitev koeficienta 9. Prenos šestih členov Direktive 2018/1972, v kateri je 127 členov, naj namreč ne bi upravičeval nižjega koeficienta resnosti, še posebej zato, ker naj ne bi bilo mogoče za vse člene, na katere se je Republika Slovenija sklicevala v odgovoru na tožbo, šteti, da se je z njimi zagotovil popoln prenos. Poleg tega naj napredovanje Republike Slovenije v uvrstitvi na referenčnem indeksu DESI ne bi bilo upoštevno za določitev resnosti te kršitve.

57 Drugič, Komisija glede trajanja kršitve opozarja, da je v skladu s točko 17 sporočila iz leta 2005 ter točkama 27 in 31 sporočila iz leta 2011 obdobje, ki ga je treba uporabiti za določitev tega trajanja in na podlagi katerega je treba izračunati koeficient, tisto, ki se začne naslednji dan po izteku roka za prenos, določenega v zadevni direktivi, in konča na dan, ko se je Komisija odločila vložiti tožbo pri Sodišču.

58 To naj Sodišču ne bi preprečevalo, da upošteva drugačno obdobje in dejansko določi trajanje neizpolnitve obveznosti tako, da kot končni datum te neizpolnitve določi datum, na katerega Sodišče obravnava dejansko stanje, in ne datuma, na katerega je Komisija pri njem vložila tožbo. Ker naj se Komisija ne bi mogla opreti na prvonavedeni datum, naj bi morala uporabiti druge datume začetka in konca, da bi določila to trajanje in na njegovi podlagi izračunala koeficient.

59 Komisija meni, da je treba pri izračunu tega koeficienta upoštevati celotno obdobje, ki je preteklo od izteka roka za prenos zadevne direktive. V postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti naj bi bil cilj upoštevanja datuma izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, to, da se za ugotovitev neizpolnitve obveznosti v smislu člena 260(1) PDEU ugotovi obstoj te neizpolnitve obveznosti na točno ta datum. Trajanje neizpolnitve obveznosti pa naj po naravi stvari ne bi bilo omejeno na navedeni datum, ampak naj bi se nanašalo na celotno obdobje kršitve, ki se ni začelo šele na dan izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ampak na dan izteka roka za prenos zadevne direktive. Zato naj ne bi bilo mogoče šteti, da se obstoj neizpolnitve obveznosti začne šele z datumom izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju.

60 Tak pristop naj bi bil v skladu z načelom enakega obravnavanja. Če bi bil datum začetka neizpolnitve obveznosti, ki bi ga bilo treba upoštevati pri izračunu koeficienta trajanja te neizpolnitve in naložitvi kazni, datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, bi bilo trajanje te kršitve odvisno od trajanja predhodnega postopka. To naj bi lahko povzročilo neenako obravnavanje držav članic, za katere velja enak rok za prenos.

61 Komisija tudi poudarja, da je datum, ki je upošteven za določitev trajanja kršitve, odvisen od predmeta te kršitve. V okviru postopka iz člena 260(2) PDEU gre za neizvršitev sodbe Sodišča, zato naj bi bila upoštevna časovna referenčna točka datum razglasitve te sodbe. V postopku iz člena 260(3) PDEU pa je kršitev države članice v tem, da ne izpolni obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos direktive, zato naj bi bila upoštevna časovna referenčna točka datum, od katerega ta država članica ni izpolnila obveznosti obvestitve o teh ukrepih.

62 Republika Slovenija v dupliki trdi, da naložitev denarne sankcije ni več upravičena, ker je bila Direktiva 2018/1972 10. novembra 2022 v celoti prenesena v slovenski pravni red.

– *Presoja Sodišča*

63 Ker je bilo, kot je razvidno iz točke 32 te sodbe, ugotovljeno, da Republika Slovenija ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, kot ga je podaljšala Komisija, Komisije ni obvestila o ukrepih za popoln prenos Direktive 2018/1972 v smislu člena 260(3) PDEU, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe.

64 Iz ustaljene sodne prakse je tudi razvidno, da cilj naložitve plačila pavšalnega zneska na podlagi te določbe 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 – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 54 in navedena sodna praksa).

65 Glede primernosti naložitve plačila pavšalnega zneska v obravnavani zadevi je treba spomniti, 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 – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 69 in navedena sodna praksa).

66 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da ne glede na to, da je Republika Slovenija med celotnim predhodnim postopkom sodelovala s službami Komisije in jih obveščala o razlogih, zaradi katerih ni mogla zagotoviti prenosa Direktive 2018/1972 v slovenski pravni red, vsi pravni elementi in dejstva, na podlagi katerih je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer neobvestitev o ukrepih, potrebnih za popoln prenos te direktive, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in tudi ob vložitvi te tožbe, kažejo na to, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih ponovitev kršitev prava Unije sprejeti odvračilni ukrep, kakršen je naložitev plačila pavšalnega zneska (glej po analogiji sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 70 in navedena sodna praksa).

67 Zato je primerno, da se Republiki Sloveniji naloži plačilo pavšalnega zneska.

68 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, pavšalni znesek, ki se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določiti tako, da je ta prilagojen okoliščinam in sorazmeren z izvršeno kršitvijo. Upoštevni dejavniki v zvezi s tem vključujejo resnost neizpolnitve obveznosti, njeno trajanje in plačilno zmožnost zadevne države članice (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 73 in navedena sodna praksa).

69 Na prvem mestu, v zvezi z 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 – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 74 in navedena sodna praksa).

70 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da Republika Slovenija, kot je razvidno iz točke 32 te sodbe, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju in kot ga je podaljšala Komisija, in sicer 23. februarja 2022, ni izpolnila obveznosti prenosa, ki jo je imela na podlagi Direktive 2018/1972, zato polni učinek prava Unije ni bil zagotovljen. Resnost te neizpolnitve obveznosti je še večja zaradi okoliščine, da Republika Slovenija na ta datum še ni sporočila nobenega ukrepa za prenos te direktive.

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

72 Natančneje, najprej, v skladu s členom 1(1) Direktive 2018/1972 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 Uniji.“

73 Dalje, v skladu s členom 1(2) te direktive je njen namen, prvič, 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 drugič, po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih in javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi – da bi ti lahko dostopali do storitev enako kot ostali – na trgu niso izpolnjene v zadovoljivem merilu, ter določiti pravice, ki jih je treba zagotoviti končnim uporabnikom.

74 Nazadnje, kot izhaja iz uvodnih izjav 2 in 3 Direktive 2018/1972, se s to direktivo regulativni okvir, ki je veljal pred njenim sprejetjem, spreminja zaradi upoštevanja tehnološkega in tržnega razvoja.

75 Kot pa pravilno trdi Komisija, to, da Republika Slovenija ni prenesla Direktive 2018/1972, prvič, škodi regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem elektronskega komunikacijskega sistema, odobritvami spektra in pravili za dostop do trga. Zato se podjetja ne morejo zanašati niti na usklajenost in predvidljivost postopkov za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti na predvidljivost ureditve, ki izhaja iz tega, da so dovoljenja za uporabo spektra veljavna vsaj 20 let. Take pomanjkljivosti neposredno vplivajo na dostopnost do zelo

visokozmogljivih omrežij v Uniji in njihovo postavitev. Drugič, potrošniki ne morejo imeti številnih oprijemljivih koristi, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve v zvezi z dostopom do cenovno dostopnih komunikacijskih storitev, zahtevo po posredovanju jasnih informacij o pogodbah, obveznostjo uporabe preglednih cen, poenostavitvijo zamenjave ponudnika omrežja za spodbujanje dostopnejših maloprodajnih cen in obveznostjo operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom zagotovijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

76 Na drugem mestu, glede trajanja kršitve je treba spomniti, da ga je treba načeloma oceniti glede na datum, ko Sodišče presoja dejansko stanje, in da se šteje, da se to dejansko stanje presoja na dan končanja postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 79 in navedena sodna praksa).

77 Prvič, Sodišče je glede začetka obdobja, ki ga je treba upoštevati za določitev pavšalnega zneska, katerega plačilo se naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, razsodilo, da datum, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti – drugače kakor pri dnevni denarni kazni – ni datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ampak datum, na katerega se izteče rok za prenos, 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).

78 V obravnavani zadevi ni veljavno ovrženo, da Republika Slovenija do datuma izteka roka za prenos iz člena 124 Direktive 2018/1972, to je 21. decembra 2020, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev popolnega prenosa te direktive, in da posledično o njih Komisije ni obvestila.

79 Drugič, Republika Slovenija v svojem stališču glede spremembe predloga Komisije ne prereka, da se lahko šteje, da je bil prenos Direktive 2018/1972 v slovenski pravni red končan 10. novembra 2022.

80 Iz tega sledi, da je neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 32 te sodbe, trajala med 22. decembrom 2020 in 11. novembrom 2022, to je v obdobju 688 dni, kar je zelo dolgo obdobje.

81 Pri tem je treba upoštevati, da je bilo lahko to trajanje deloma posledica izjemnih okoliščin, povezanih s pandemijo covida-19. Republika Slovenija namreč trdi, pri čemer se njene trditve ne prerekajo, da se je zaradi teh okoliščin, ki so bile nepredvidljive in neodvisne od njene volje, zakonodajni postopek, potreben za prenos Direktive 2018/1972, zavlekel in da se je zato obdobje, v katerem te obveznosti ni izpolnila, podaljšalo.

82 Na tretjem mestu, glede plačilne zmožnosti zadevne države članice je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba upoštevati BDP te države članice, kakršen je bil ta na dan, ko je Sodišče presojalo dejansko stanje (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).

83 Komisija predlaga, naj se poleg BDP Republike Slovenije upošteva tudi njena institucionalna teža v Uniji, ki jo odraža število sedežev, ki jih ima ta država članica v Evropskem parlamentu. Komisija meni tudi, da je treba za to, da bodo kazni, naložitev katerih predlaga Sodišču za zadevno državo članico, sorazmerne in odvračilne, uporabiti prilagoditveni faktor 4,5.

84 Vendar je Sodišče nedavno zelo jasno navedlo, prvič, da upoštevanje institucionalne teže zadevne države ni nujno potrebno za zagotovitev zadostnega odvračanja in za to, da bi bila ta država članica spodbujena k spremembi svojega sedanjega ali prihodnjega ravnanja, in drugič, da Komisija ni dokazala, na podlagi katerih objektivnih meril je vrednost prilagoditvenega faktorja določila na 4,5 (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj), C-51/20, EU:C:2022:36, točki 115 in 117).

85 Ob upoštevanju vseh okoliščin obravnavane zadeve in diskrecijske pravice, ki jo ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska, katerega plačilo naloži, ne sme preseči zneska, ki ga je določila Komisija, je treba ugotoviti, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših ponovitev kršitev, ki bi bile podobne kršitvi člena 124 Direktive 2018/1972 in ki bi vplivale na polni učinek prava Unije, naložiti plačilo pavšalnega zneska v višini 800.000 EUR.

86 Republiki Sloveniji se zato naloži, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 800.000 EUR.

Stroški

87 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 stranki, ki umakne tožbo ali predlog, naloži plačilo stroškov, če nasprotna stranka v stališčih glede umika to predlaga. Vendar ta člen 141(2) določa, da na predlog stranke, ki tožbo ali predlog umakne, stroške nosi nasprotna stranka, če njeno ravnanje to upravičuje. Nazadnje, na podlagi navedenega člena 141(4) vsaka stranka nosi svoje stroške, če o stroških ni nobenega predloga.

88 Komisija je v obravnavani zadevi – čeprav je predlagala, naj se Republika Slovenija obsodi in naj se ugotovi neizpolnitev obveznosti – svojo tožbo delno umaknila, ne da bi predlagala, naj ta država članica nosi stroške v zvezi s to tožbo. Navedena država članica pa v svojih stališčih glede delnega umika tožbe Komisije ni predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

89 Kljub temu je treba ugotoviti, da je delni umik tožbe Komisije posledica ravnanja Republike Slovenije, saj je ta država članica ukrepe za popoln prenos Direktive 2018/1972 sprejela in o njih obvestila Komisijo šele po vložitvi te tožbe, in da je zaradi tega ravnanja predlog Komisije, naj se navedeni državi članici naloži plačilo denarne kazni, postal brezpredmeten in ga je Komisija umaknila.

90 V teh okoliščinah in ker ni mogoče ustrezno ločiti med stroški, nastalimi zaradi neizpolnitve obveznosti, ugotovljene v točki 32 te sodbe, in stroški, nastalimi zaradi delnega umika tožbe Komisije, je treba odločiti, da Republika Slovenija poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Republika Slovenija s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, 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 o teh zakonih in drugih predpisih Komisije ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 124(1) te direktive.**

2. Republiki Sloveniji se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 800.000 EUR.

3. Republika Slovenija poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Evropske komisije.

Bonichot Rodin Rossi

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 14. marca 2024.

Sodni tajnik
A. Calot Escobar

V funkciji predsednika senata
J.-C. Bonichot