Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

14 март 2024 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Директива (ЕС) 2018/1972 — Европейски кодекс за електронни съобщения — Липса на транспониране и на съобщаване на мерките за транспониране — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Осъдително искане за заплащане на еднократна сума и периодична имуществена санкция — Критерии за определяне на размера на санкцията — Частично оттегляне на иска“

По дело C-457/22

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС и член 260, параграф 3 ДФЕС на 8 юли 2022 г.,

Европейска комисия, представлявана от M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari и E. Manhaeve,

ищец,

срещу

Република Словения, представлявана от T. Mihelič Žitko,

ответник,

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, изпълняващ функцията на председател на състава, S. Rodin и L. S. Rossi (докладчик), съдии,

генерален адвокат: T. Ćapeta,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: словенски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

– да установи, че Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 124, параграф 1 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36), тъй като не е приела всички законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобрази с тази директива, и при всички случаи не ги е съобщила на Комисията,

– да осъди Република Словения по реда на член 260, параграф 3 ДФЕС да заплаща периодична имуществена санкция от 6 256,17 евро дневно, считано от деня на обявяване на съдебното решение по настоящото дело, поради това, че тази държава членка не е изпълнила задължението си за съобщаване на мерките за транспониране на посочената директива,

– да осъди Република Словения по реда на член 260, параграф 3 ДФЕС да заплати еднократна сума от 1 390,77 евро на ден, умножена по броя на дните на продължаващото нарушение, описано в първото тире, с минимална еднократна сума от 383 000 евро, и

– да осъди Република Словения да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

2 Съображения 2 и 3 от Директива 2018/1972 гласят:

„(2) Действието на петте директиви, които са част от съществуващата регулаторна рамка за електронни съобщителни мрежи и услуги, […] е предмет на периодичен преглед от страна на Комисията, по-специално с оглед определяне на нуждата от изменения в съответствие с технологичните и пазарните промени.

(3) В своето съобщение от 6 май 2015 г. за установяване на Стратегия за цифровия единен пазар за Европа, Комисията заяви, че в прегледа си на правната рамка за далекосъобщенията би се съсредоточила върху мерки, насочени към стимулирането на инвестициите във високоскоростни широколентови мрежи, би въвела по-съгласуван подход с оглед на вътрешния пазар в политиката за радиочестотния спектър и неговото управление, би осигурила условия за истински единен пазар чрез преодоляване на регулаторната разпокъсаност, би гарантирала ефективна защита на потребителите, равнопоставени условия на конкуренция за всички участници на пазара и последователно прилагане на правилата, както и би осигурила по-ефективна регулаторна институционална рамка“.

3 Член 1 от тази директива е озаглавен „Предмет, обхват и цели“ и предвижда:

„1. Настоящата директива установява хармонизирана рамка за регулиране на електронните съобщителни мрежи, електронните съобщителни услуги, прилежащите съоръжения и услуги и някои аспекти на крайните устройства. Тя установява задачите на националните регулаторни органи и където е приложимо — на другите компетентни

органи, и установява съвкупност от процедури за осигуряване на хармонизирано прилагане на регулаторната рамка в целия [Европейски съюз].

2. Целите на настоящата директива са да:

а) създаде вътрешен пазар на електронните съобщителни мрежи и услуги, който води до разгръщането и използването на мрежи с много голям капацитет, устойчива конкуренция, оперативна съвместимост на електронните съобщителни услуги, достъпност, сигурност на мрежите и услугите, и предимства за крайните ползватели; и

б) осигури предоставянето на територията на целия Съюз на качествени, достъпни и обществени услуги чрез ефективна конкуренция и избор, за преодоляване на обстоятелствата, при които пазарът не удовлетворява потребностите на крайните ползватели, включително достъпа на тези с увреждания до услугите на равни начала с останалите, и да установи необходимите права на крайните ползватели.

[…]“.

4 Член 124 от посочената директива е озаглавен „Транспониране“ и параграф 1 от него предвижда:

„Държавите членки приемат и публикуват до 21 декември 2020 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези мерки.

Държавите членки прилагат тези мерки считано от 21 декември 2020 г.

Когато държавите членки приемат тези мерки, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Те включват също така уточнение, че позоваванията в съществуващите законови, подзаконови и административни разпоредби на директивите, отменени с настоящата директива, се считат за позовавания на настоящата директива. Начинът на позоваване и начинът на формулиране на това уточнение се определят от държавите членки“.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

5 Република Словения не предава на Комисията никаква информация относно приемането на разпоредбите, необходими за транспониране на Директива 2018/1972 в словенското право, поради което в съответствие с член 124 от нея, на 4 февруари 2021 г. Комисията изпраща на тази държава членка официално уведомително писмо.

6 След като искат и получават удължаване на срока за отговор на това официално уведомително писмо, словенските власти отговарят на 4 юни 2021 г., като посочват по-специално, че Директива 2018/1972 трябва да бъде транспонирана посредством закон, който трябва да бъде публикуван и съобщен на Комисията най-късно през декември 2021 г. (наричан по-нататък „законът за транспониране“).

7 На 23 септември 2021 г. Комисията изпраща на Република Словения мотивирано становище. На 5 ноември 2021 г. словенските власти искат удължаване на срока за отговор на това мотивирано становище и уведомяват Комисията, че инцидент по време на вътрешната законодателна процедура е забавил приемането на този закон, който вече трябва да бъде публикуван и съобщен през март 2022 г.

8 Комисията уважава това искане и удължава този срок до 23 февруари 2022 г.

9 В писмото си от 18 февруари 2022 г. в отговор на мотивираното становище словенските власти изтъкват, че непредвидени обстоятелства са довели до допълнително забавяне на транспонирането на Директива 2018/1972. По-специално те посочват, че проектът на закона за транспониране вече трябва да бъде приет през април 2022 г., а след това този закон следва да бъде обнародван и съобщен на Комисията. Освен това на 18 март 2022 г. тези власти изпращат таблица на съответствието между разпоредбите на този проектозакон и някои разпоредби от тази директива. На 25 март 2022 г. Комисията представя становище по посочения проектозакон.

10 Като преценява, че Република Словения не е приела необходимите разпоредби, за да се съобрази с посочената директива, на 6 април 2022 г. Комисията решава да сезира Съда с този иск.

11 На 12 април 2022 г. словенските власти уведомяват Комисията, че гласуването на проекта на закона за транспониране е било спряно вследствие на искането от страна на група депутати за организиране на консултативен референдум по този проект.

12 На 14 юни 2022 г. словенските власти уведомяват Комисията за постигнатия напредък при транспонирането на Директива 2018/1972. По-специално те посочват, че вследствие на смяната на парламентарния мандат всички законодателни процедури, започнати по време на предходния парламентарен мандат, включително свързаните с проекта на закона за транспониране, са били прекратени, че е представен нов проектозакон за транспониране и че не е бил, нито ще бъде организиран референдум по него. Тези органи не съобщават график за приемането на този нов проектозакон.

13 На 8 юли 2022 г. Комисията предявява разглеждания тук иск.

14 Главното искане на Република Словения до Съда е да намали размерът на исканите от Комисията парични санкции и при условията на евентуалност да отхвърли изцяло исканията на Комисията.

15 В дупликата си от 19 декември 2022 г. Република Словения уведомява Съда, че законът за транспониране е бил приет на 28 септември 2022 г., че е уведомила Комисията за това на същия ден и че този закон е влязъл в сила на 10 ноември 2022 г.

16 На 19 декември 2022 г. приключва писмената фаза на производството по настоящото дело.

17 С писмено изявление от 20 юни 2023 г. Комисията уведомява Съда, че транспонирането на Директива 2018/1972 от Република Словения може да се счита за завършено към 10 ноември 2022 г. и оттегля частично иска си, като се отказва от искането си за

определяне на периодична имуществена санкция и същевременно изменя петитума на иска си по отношение на искането за осъждане на тази държава членка да заплати еднократна сума в размер на 958 240,53 евро.

18 На 31 юли 2023 г. Република Словения представя становището си по частичното оттегляне на иска от Комисията и по изменението на петитума на иска на последната.

По иска

По неизпълнението на задължения по смисъла на член 258 ДФЕС

Доводи на страните

19 Комисията припомня, че съгласно член 288, трета алинея ДФЕС държавите членки са длъжни да приемат необходимите разпоредби, за да осигурят транспонирането на директивите в националния си правен ред в определените от тези директиви срокове, и да съобщават незабавно тези разпоредби на Комисията.

20 Комисията уточнява, че въпросът за наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище.

21 В случая обаче при изтичането на този срок и дори към датата на предявяване на настоящия иск Република Словения все още не била приела необходимите разпоредби за транспониране на Директива 2018/1972 в националното право и във всеки случай не ги била съобщила на Комисията.

22 Според Комисията Република Словения в действителност не оспорва соченото неизпълнение на задължения, а само изтъква обстоятелства от практически и вътрешен порядък, за да го обоснове. Нетранспонирането на директива в предвидения в нея срок обаче не можело да бъде обосновано с подобни обстоятелства.

23 Действително Република Словения на практика не оспорва неизпълнението на задължения, а се ограничава с описване как са протекли дейностите, довели в крайна сметка до приемането на закона за транспониране, влязъл в сила на 10 ноември 2022 г. Тя обаче подчертава, че в хода на цялата процедура винаги е сътрудничила лоялно на Комисията и я е информирала за протичането на тази процедура, чието забавяне се дължало на непредвидени обстоятелства, които тази държава членка обяснила на Комисията в отговора си на мотивираното становище.

Съображения на Съда

24 Съгласно постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок и последващи промени не се

вземат предвид от Съда (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 15 и цитираната съдебна практика).

25 Освен това Съдът многократно е постановявал, че държавите членки трябва при всички положения да приемат конкретен акт за транспониране на дадена директива, ако тази директива изрично предвижда задължение за тях да я посочат в текста на разпоредбите, с които тя се транспонира, или при официалното публикуване на въпросните разпоредби (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 16 и цитираната съдебна практика).

26 В случая срокът за отговор на мотивираното становище, след удължаването му от Комисията, е изтекъл на 23 февруари 2022 г. Ето защо наличието на твърдяното неизпълнение на задължения трябва да се прецени с оглед на действащото към тази дата вътрешно законодателство (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 17 и цитираната съдебна практика).

27 В това отношение е безспорно, че към посочената дата Република Словения не е приела необходимите мерки, за да осигури транспонирането на Директива 2018/1972, нито съответно е съобщила тези мерки на Комисията.

28 За да обоснове неизпълнението си, Република Словения, от една страна, се позовава на инцидент, възникнал в хода на законодателната процедура, на смяна на парламентарния мандат, както и на искане за организиране на консултативен референдум, и от друга страна, подчертава, че винаги е демонстрирала дух на съдействие и лоялно сътрудничество с Комисията.

29 Такива доводи обаче не могат да обосноват соченото от Комисията неизпълнение на задължения.

30 Всъщност, от една страна, изтъкнатите от Република Словения обстоятелства от вътрешноконституционно естество не може да бъдат релевантни, тъй като съгласно постоянната съдебна практика практики или положения, съществуващи във вътрешния правен ред на държава членка, не могат да са оправдание за неспазването на задълженията и сроковете, произтичащи от директивите на Съюза, нито следователно за късното или непълното транспониране на тези директиви (решение от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II), C-628/18, EU:C:2021:1, т. 79 и цитираната съдебна практика).

31 От друга страна, обстоятелството, че Република Словения сътрудничила на Комисията, също е ирелевантно за преценката дали действително е налице посоченото неизпълнение на задължения от тази държава членка, тъй като в съответствие с член 4, параграф 3 ДЕС държавите членки и институциите на Съюза са длъжни да си сътрудничат и това задължение включва и правилното и пълно транспониране на директивите в предвидените в тях срокове.

32 Ето защо следва да се констатира, че като до изтичането на определения в мотивираното становище срок, след удължаването му от Комисията, не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобрази с

Директива 2018/1972, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 124, параграф 1 от тази директива.

По исканията на основание член 260, параграф 3 ДФЕС

По осъдителното искане за заплащане на периодична имуществена санкция

33 Както е посочено в точка 17 от настоящото решение, с писмено изявление от 20 юни 2023 г. Комисията признава, че транспонирането на Директива 2018/1972 от Република Словения може да се счита за завършено към 10 ноември 2022 г., и поради това оттегля искането си за налагане на периодична имуществена санкция.

34 При тези обстоятелства не е необходимо произнасяне по това искане.

По осъдителното искане за заплащане на еднократна сума

– *Доводи на страните*

35 Комисията твърди, от една страна, че Директива 2018/1972 е приета по обикновената законодателна процедура и следователно попада в приложното поле на член 260, параграф 3 ДФЕС, а от друга страна, че неизпълнението от Република Словения на задълженията ѝ по член 124, параграф 1 от тази директива, очевидно представлява несъобщаване на мерките за транспониране на посочената директива по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС.

36 Комисията припомня, че в точка 23 от Съобщение 2011/C12/01, озаглавено „Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС“ (ОВ C 12, 2011 г., стр. 1) (наричано по-нататък „съобщението от 2011 г.“), е уточнила, че санкциите, които ще предлага по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС, ще се изчисляват съгласно същия метод като използвания за сезирането на Съда по член 260, параграф 2, както е описан в точки 14—18 от Съобщение SEC(2005) 1658, озаглавено „Прилагане на член [260 ДФЕС]“ (наричано по-нататък „съобщението от 2005 г.“).

37 Следователно определянето на санкцията трябвало да се основава, на първо място, на тежестта на нарушението, на второ място, на неговата продължителност и на трето място, на необходимостта да се осигури възпиращият ефект на санкцията, за да се предотвратят повторните нарушения.

38 На първо място, що се отнася до тежестта на нарушението, съгласно точка 16 от съобщението от 2005 г. и съгласно съобщението от 2011 г. Комисията определяла коефициента за тежест, като вземала предвид два параметъра, а именно, от една страна, значението на правилата на Съюза, предмет на нарушението, и от друга страна, последиците от тях за съответните общи и частни интереси.

39 В този смисъл Комисията отбелязва, от една страна, че Директива 2018/1972 е основният законодателен акт в областта на електронните съобщения. Най-напред, Европейският кодекс за електронни съобщения (наричан по-нататък „ЕКЕС“) модернизирал

регулаторната рамка на Съюза в областта на електронните съобщения, като укрепвал възможностите за избор и правата на потребителите, като гарантирал по-високи стандарти на съобщителните услуги, като благоприятствал инвестициите в мрежи с много голям капацитет и насърчавал безжичния достъп до свързаност с много голям капацитет в целия Съюз. По-нататък, ЕКЕС определял организационните правила за сектора на електронните съобщения, включително институционалната рамка и управлението на този сектор. Той укрепвал ролята на националните регулаторни органи, като определят минимален набор от правомощия за тези органи и като укрепвал независимостта им чрез установяването на критерии за назначенията, както и задълженията в областта на съобщаването на информация. Освен това ЕКЕС осигурявал ефикасно и ефективно управление на радиочестотния спектър (наричан по-нататък „спектърът“). Той укрепвал съгласуваността в практиките на държавите членки, що се отнася до съществените аспекти на свързаните със спектъра разрешения. Той стимулирал конкуренцията между инфраструктури и разгръщането на мрежи с много голям капацитет в целия Съюз. Накрая, ЕКЕС уреждал различни аспекти на доставката на електронни съобщителни услуги, включително задълженията за универсална услуга, номерационните ресурси и правата на крайните потребители. Укрепването на тези правила служело за увеличаване на сигурността и защитата на потребителите, в частност що се отнася до достъпа до услуги на достъпни цени.

40 От друга страна, нетранспонирането на Директива 2018/1972 в словенското право, първо, увреждало регулаторните практики в целия Съюз, що се отнася до управлението на електронносъобщителната система, свързаните със спектъра разрешения и правилата за достъп до пазара. В резултат от това предприятията не разполагали нито с ползите от по-съгласуваните и предвидими процедури за предоставяне или удължаване на срока на правата за ползване на съществуващия радиочестотен спектър, нито с ползите от регулаторната предвидимост, произтичаща от минималния 20-годишен срок на лицензиите за ползване на спектъра. Подобни проблеми имали пряко въздействие върху наличността и разгръщането на мрежи с много голям капацитет в Съюза. Второ, потребителите не можели да се възползват от редица осезаеми предимства, които им предоставяла Директивата, като например решенията относно достъпа до доставка на съобщителни услуги на достъпни цени, изискването да им се предоставя ясна информация за договорите, задължението за прилагане на прозрачни цени, опростяването на смяната на мрежовите доставчици, за да се даде стимул за по-достъпни цени на дребно, и задължението на операторите да предлагат на крайните ползватели с увреждания равностоен достъп до съобщителните услуги.

41 Тъй като Република Словения е съобщила на Комисията мерките за транспониране на много малък брой членове от Директива 2018/1972, Комисията предлага коефициент за тежест 9.

42 На второ място, що се отнася до продължителността на неизпълнението на задължения, Комисията поддържа, че това е периодът от следващия ден след датата на изтичане на срока за транспонирането на Директива 2018/1972, а именно 22 декември 2020 г., до датата на преустановяване на констатираното в точка 32 от настоящото решение неизпълнение, а именно предходният ден преди датата на постигането на съобразност от Република Словения, извършено на 10 ноември 2022 г., тоест датата, на която е влязъл в сила законът за транспониране, както е посочено в точка 15 от настоящото решение. Оттук следвало, че неизпълнението на задължения е продължило 688 дни.

43 На трето място, що се отнася до платежоспособността на Република Словения, Комисията прилага фактора „n“, предвиден в нейното Съобщение 2019/C70/01, озаглавено „Промяна на метода на изчисление на еднократно платимите суми и дневните имуществени санкции, предлагани от Комисията в производства за установяване на нарушение пред Съда на Европейския съюз“ (ОВ C 70, 2019 г., стр. 1). Този фактор отчитал два елемента — брутният вътрешен продукт (БВП) на съответната държава членка и институционалната ѝ тежест, изразявана от броя на местата за тази държава членка в Европейския парламент.

44 Въпреки че в решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел) (C-51/20, EU:C:2022:36), Съдът вече поставил под съмнение релевантността както на втория от тези елементи, така и на предвидения в посоченото съобщение коригиращ коефициент от 4,5, Комисията все пак решила в случая да приложи предвидените в съобщението критерии, докато се приеме ново съобщение, което да отчете тази скорошна практика на Съда.

45 Съответно съгласно Съобщение 2022/C 74/02 на Комисията, озаглавено „Актуализиране на данните, използвани при изчисляването на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, предлагани от Комисията на Съда на Европейския съюз в производствата за установяване на неизпълнение на задължения“ (ОВ C 74, 2022 г., стр. 2) (наричано по-нататък „съобщението от 2022 г.“), факторът „n“ за Република Словения бил 0,17.

46 Що се отнася до определянето на размера на еднократно платимата сума, от точка 20 от съобщението от 2005 г. следвало, че тази сума трябва да се състои най-малкото от фиксирана минимална основа, отразяваща принципа, че всеки случай на трайно неизпълнение на правото на Съюза сам по себе си и независимо от евентуалните отегчаващи обстоятелства съставлява посегателство над принципа на законност във всяка правова общност, което изисква да се наложи реална санкция. Съгласно съобщението от 2022 г. минималната еднократно платима сума за Република Словения била 383 000 евро.

47 В съответствие с метода, установен в съобщенията от 2005 г. и 2011 г., ако при изчисляването на еднократно платимата сума се получел резултат над тази минимална еднократно платима сума, Комисията предлагала на Съда да определи еднократно платимата сума чрез умножаване на определен дневен размер по броя на дните, който отговаря на продължителността на нарушението, в случая - 688 дни.

48 Съответно дневният размер на еднократно платимата сума трябвало да се изчисли чрез умножаване на стандартната фиксирана сума, приложима при изчисляването на дневния размер на еднократно платимата сума, по коефициента за тежест и по фактора „n“. Съгласно съобщението от 2022 г. обаче тази стандартна фиксирана сума била 909 евро. В случая коефициентът за тежест е 9. Факторът „n“ е 0,17. Оттук следвало, че размерът на еднократно платимата сума е 1 390,77 евро на ден.

49 Ето защо еднократно платимата сума трябвало да се определи в размер на 958 240,53 евро.

50 Република Словения счита, че подобен размер е прекомерен.

51 Най-напред, що се отнася до коефициента за тежест, последиците от нетранспонирането на Директива 2018/1972 в словенското право за общите и частните интереси не били толкова значими, колкото твърди Комисията.

52 Всъщност Република Словения твърди, че на 18 март 2022 г. е изпратила на Комисията таблица на съответствието, в която изброила разпоредбите на словенското право, с които е осигурено частично транспониране на тази директива. Поради прилагането на тези разпоредби последиците от нетранспонирането на посочената директива обаче били по-незначителни в сравнение с преценката на Комисията.

53 Освен това непрекъснатите усилия на Република Словения за постигане в най-кратък срок на целите на Директива 2018/1972 се отразявали и в постоянния напредък на тази държава членка, що се отнася до нейното класиране в разработения от Комисията референтен показател DESI (Digital Economy and Society Index) (Индекс за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото), който следва общото състояние на цифровизацията в Съюза и напредъкът по отношение на цифровата конкурентоспособност, постигнат от всяка държава членка.

54 По-нататък, що се отнася до коефициента за продължителност на нарушението, Република Словения изтъква, че за разлика от използвания от Комисията метод, периодът, който трябва да се вземе предвид, за да се определи тази продължителност, не е периодът, който започва да тече от следващия ден след датата на изтичане на определения в разглежданата директива срок за транспониране, а съгласно съдебната практика — този, който започва да тече от датата на изтичане на определения в мотивираното становище срок.

55 Накрая, що се отнася до фактора „n“, Република Словения се основава по-специално на точки 111—117 от решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел) (C-51/20, EU:C:2022:36), като поддържа, че Комисията е взела погрешно предвид институционалната тежест на тази държава членка в Съюза и е приложила коригиращия коефициент 4,5, предвиден в Съобщение 2019/C70/01, споменато в точка 43 от настоящото решение.

56 Комисията отвръща, от една страна, че що се отнася до тежестта на въпросното нарушение, с оглед на съобщеното от Република Словения частично транспониране, тя е предложила коефициент 9. Всъщност, транспонирането на шест члена на Директива 2018/1972, която съдържа общо 127 члена, не оправдавало приемането на по-нисък коефициент за тежест, още повече, че не всички членове, на които Република Словения се позовава в писмената си защита, могат да се считат за осигуряващи пълно транспониране. Освен това напредъкът на Република Словения в класирането по референтния индекс DESI не бил релевантен за определяне на тежестта на това нарушение.

57 От друга страна, що се отнася до продължителността на нарушението, Комисията припомня, че съгласно точка 17 от съобщението от 2005 г., както и съгласно точки 27 и 31 от съобщението от 2011 г. периодът, който трябва да се вземе предвид за определяне на тази продължителност и за изчисляване на коефициента за продължителност, е периодът от следващия ден след датата на изтичане на определеният от разглежданата директива срок за транспониране, до датата, на която Комисията е решила да сезира Съда.

58 Това не било пречка Съдът да вземе предвид различен период и всъщност той определя продължителността на неизпълнението на задължения, като приема за крайна дата на това неизпълнение датата, на която той преценява фактите, а не датата, на която е бил сезиран от Комисията. Тъй като Комисията не можела да се основава на тази първа дата, тя трябвало да използва други начална и крайна дата, за да определи тази продължителност и да изчисли коефициента за продължителност.

59 Комисията счита, че при изчисляването на този коефициент трябва да се вземе предвид целият период, изтекъл от датата на изтичането на срока за транспониране на съответната директива. В рамките на производствата за установяване на неизпълнение на задължения целта, преследвана с вземането предвид на датата, на която изтича определеният в мотивираното становище срок, била да се определи, с оглед на установяването на неизпълнение на задължения по смисъла на член 260, параграф 1 ДФЕС, наличието на това неизпълнение на задължения към тази конкретна дата. По дефиниция обаче продължителността на неизпълнението на задължения не се ограничавала до посочената дата, а се отнасяла до целия период на нарушението, който е започнал не просто на датата на изтичане на определения в мотивираното становище срок, а още от датата на изтичане на срока за транспониране на съответната директива. Следователно не можело да се приеме, че неизпълнението на задължения започва едва от датата на изтичане на срока, определен в мотивираното становище.

60 Подобен подход бил в съответствие с принципа на равно третиране. Макар началната дата на неизпълнението, която следва да се вземе предвид за целите на изчисляването на коефициента за неговата продължителност и за налагането на санкция, да била датата, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище, продължителността на това неизпълнение на задължения зависела от продължителността на досъдебното производство. Това можело да доведе до неравно третиране на държавите членки, за които се прилага един и същ срок за транспониране.

61 Комисията подчертава също, че релевантната дата за определяне на продължителността на нарушението зависи от предмета на това нарушение. В рамките на производството по член 260, параграф 2 ДФЕС ставало въпрос за неизпълнение на решение на Съда, така че релевантната хронологична отправна точка била датата на произнасяне на това решение. Напротив, при производството по член 260, параграф 3 нарушението се състояло в липсата на съобщаване от държава членка на мерките за транспониране на директива, поради което релевантната хронологична отправна точка била датата, считано от която тази държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи тези мерки за транспониране.

62 В дупликата си Република Словения твърди, че налагането на имуществена санкция вече не е оправдано, тъй като Директива 2018/1972 е била напълно транспонирана в словенското право на 10 ноември 2022 г.

– *Съображения на Съда*

63 След като е установено, видно от точка 32 от настоящото решение, че към момента на изтичането срока, определен в мотивираното становище, след удължаването му от Комисията, Република Словения не е съобщила на Комисията мерките, които осигуряват пълното транспониране на Директива 2018/1972 по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС, така установеното неизпълнение на задължения попада в приложното поле на тази разпоредба.

64 Има постоянна съдебна практика, че целта на осъдителното решение за заплащане на еднократна сума на основание на посочената разпоредба почива на преценката какви са последиците за частните и обществените интереси от това, че съответната държава членка не е изпълнила задълженията си, особено когато неизпълнението е продължило дълъг

период от време (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 54 и цитираната съдебна практика).

65 Що се отнася до целесъобразността в случая да се определи еднократно платима сума, следва да се припомни, че Съдът е длъжен по всяко дело в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от степента на убеждаване и възпиране, която той счита за необходима, да определи подходящите имуществени санкции с цел по-специално да предотврати повторни аналогични нарушения на правото на Съюза (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 69 и цитираната съдебна практика).

66 По настоящото дело следва да се приеме, че макар Република Словения да си е сътрудничила със службите на Комисията през цялата досъдебна процедура и да им е предоставяла информация за причините, поради които е била възпрепятствана да осигури транспонирането на Директива 2018/1972 в словенското право, правната и фактическата страна на установеното неизпълнение на задължения, и по-точно това, че към момента на изтичането на определения в мотивираното становище срок и дори към датата на предявяване на настоящия иск не са съобщени мерки за пълното транспониране на тази директива, показва, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза, е необходима възпираща мярка като налагането на санкция под формата на еднократно платима сума (вж. по аналогия решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 70 и цитираната съдебна практика).

67 Следователно е целесъобразно на Република Словения да бъде наложена санкцията еднократно платима сума.

68 Що се отнася до изчисляването на размера на тази еднократно платима сума, следва да се припомни, че при упражняването на правото си на преценка, което в това отношение е ограничено от предложенията на Комисията, Съдът следва така да определи размера на еднократната сума, която държавата членка може да бъде осъдена да заплати съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС, че той да бъде, от една страна, съобразен с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерен на извършеното нарушение. Сред релевантните фактори в това отношение са в частност обстоятелства като тежестта на установеното неизпълнение на задължения, периодът, през който то продължава, и платежоспособността на съответната държава членка (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 73 и цитираната съдебна практика).

69 Що се отнася, на първо място, до тежестта на нарушението, следва да се припомни, че задължението за приемане на национални мерки за осигуряване на пълното транспониране на директива и задължението за съобщаване на тези мерки на Комисията представляват задължения на държавите членки от съществено значение за гарантиране на пълната ефективност на правото на Съюза и че неизпълнението на тези задължения следователно трябва да се разглежда като несъмнено тежко нарушение (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни —Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 74 и цитираната съдебна практика).

70 В случая следва да се констатира, че както следва от точка 32 от настоящото решение, към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, след удължаването му от Комисията, а именно 23 февруари 2022 г., Република Словения не е изпълнила задълженията си за транспониране съгласно Директива 2018/1972, така че не е била осигурена пълната ефективност на правото на Съюза. Обстоятелството, че към тази дата Република Словения все още не е съобщила никакви мерки за транспониране на тази директива, прави това неизпълнение още по-тежко.

71 Освен това, както подчертава Комисията, Директива 2018/1972 е основният законодателен акт в областта на електронните съобщения.

72 По-конкретно, най-напред, съгласно член 1, параграф 1 Директива 2018/1972 „установява хармонизирана рамка за регулиране на електронните съобщителни мрежи, електронните съобщителни услуги, прилежащите съоръжения и услуги и някои аспекти на крайните устройства. Тя установява задачите на националните регулаторни органи и където е приложимо — на другите компетентни органи, и установява съвкупност от процедури за осигуряване на хармонизирано прилагане на регулаторната рамка в целия Съюз“.

73 По-нататък, съгласно член 1, параграф 2 целите на тази директива са, от една страна, да създаде вътрешен пазар на електронните съобщителни мрежи и услуги, който води до разгръщането и използването на мрежи с много голям капацитет, устойчива конкуренция, оперативна съвместимост на електронните съобщителни услуги, достъпност, сигурност на мрежите и услугите, и предимства за крайните ползватели, а от друга страна, да осигури предоставянето на територията на целия Съюз на качествени, достъпни и обществени услуги чрез ефективна конкуренция и избор, за преодоляване на обстоятелствата, при които пазарът не удовлетворява потребностите на крайните ползватели, включително достъпа на тези с увреждания до услугите на равни начала с останалите, и да установи необходимите права на крайните ползватели.

74 Накрая, както следва от съображения 2 и 3 от Директива 2018/1972, с нея се изменя действалата преди нея регулаторна рамка, за да се отчетат технологичните и пазарните промени.

75 Както обаче правилно изтъква Комисията, нетранспонирането на Директива 2018/1972 от Република Словения, първо, уврежда регулаторните практики в целия Съюз, що се отнася до управлението на електронносъобщителната система, свързаните със спектъра разрешения и правилата за достъп до пазара. В резултат от това предприятията не разполагат нито с ползите от по-съгласуваните и предвидими процедури за предоставяне или удължаване на срока на правата за ползване на съществуващия спектър, нито с ползите от регулаторната предвидимост, произтичаща от минималния 20-годишен срок на лицензите за ползване на спектъра. Подобни проблеми имат пряко въздействие върху наличността и разгръщането на мрежи с много голям капацитет в Съюза. Второ, потребителите не могат да се възползват от редица осезаеми предимства, които им предоставя Директивата, като например решенията относно достъпа до доставка на съобщителни услуги на достъпни цени, изискването да им се предоставя ясна информация за договорите, задължението за прилагане на прозрачни цени, опростяването на смяната на мрежовите доставчици, за да се даде стимул за по-достъпни цени на дребно, и задължението на операторите да предлагат на крайните ползватели с увреждания равностоен достъп до съобщителните услуги.

76 На второ място, що се отнася до продължителността на нарушението, следва да се припомни, че по принцип тя трябва да се изчислява с оглед на момента, в който Съдът преценява фактите и че тази преценка на фактите трябва да се смята за извършвана към датата на приключване на производството (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 79 и цитираната съдебна практика).

77 От една страна, що се отнася до началото на периода, вземан предвид при определянето на размера на еднократно платимата сума по член 260, параграф 3 ДФЕС, Съдът приема, че за разлика от подневната периодична имуществена санкция датата, която е меродавна за изчисляването на продължителността на процесното неизпълнение, е не датата, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище, а датата, на която изтича срокът за транспониране, предвиден във въпросната директива (вж. в този смисъл решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 79, и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 90).

78 В случая не е надлежно оспорен фактът, че към момента на изтичане на предвиденият в член 124 от Директива 2018/1972 срок за транспонирането ѝ, тоест 21 декември 2020 г., Република Словения не е приела необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби, за да осигури пълното транспониране на тази директива, нито съответно ги е съобщила на Комисията.

79 От друга страна, в становището си по изменението на петитума на иска на Комисията Република Словения не оспорва, че транспонирането на Директива 2018/1972 в словенското право може да се счита за приключило на 10 ноември 2022 г.

80 От това следва, че установеното в точка 32 от настоящото решение неизпълнение на задължения е продължило през периода от 22 декември 2020 г. до 11 ноември 2022 г., т.е. период от 688 дни, което е много дълъг период от време.

81 При все това следва да се вземе предвид обстоятелството, че тази продължителност може отчасти да е резултат на изключителните обстоятелства, свързани с пандемията от COVID-19. Всъщност, Република Словения поддържа — и това не е оспорено — че тези непредвидими и независещи от волята ѝ обстоятелства са забавили законодателния процес, необходим за транспонирането на Директива 2018/1972, и с това са удължили периода на неизпълнението на задължения.

82 На трето място, що се отнася до платежоспособността на съответната държава членка, от практиката на Съда следва, че трябва да се отчете БВП на тази държава членка към датата на преценката на фактите от Съда (вж. в този смисъл решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 85, и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 97).

83 Комисията предлага освен БВП на Република Словения да се вземе предвид и институционалната ѝ тежест в Съюза, изразена чрез броя на местата за тази държава членка в Европейския парламент. Комисията счита също, че следва да се използва коригиращ коефициент от 4,5, за да се гарантира пропорционалният и възпиращ характер на санкциите, които тя моли Съда да наложи на посочената държава членка.

84 Съдът обаче неотдавна съвсем ясно посочи, от една страна, че отчитането на институционалната тежест на съответната държава членка не се явява необходимо, за да се гарантира достатъчен възпиращ ефект и да се подтикне тази държава членка да промени своето настоящо или бъдещо поведение, а от друга страна, че Комисията не е доказала въз основа на какви обективни критерии е определила стойността на коригиращия коефициент от 4,5 (вж. в този смисъл решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел), C-51/20, EU:C:2022:36, т. 115 и 117).

85 Предвид всички обстоятелства по настоящото дело и с оглед на правото на преценка, признато на Съда в член 260, параграф 3 ДФЕС, който предвижда, че когато налага санкция под формата на еднократно платимата сума, Съдът не може да надвишава посочения от Комисията размер, следва да се приеме, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на нарушения, аналогични на това на член 124 от Директива 2018/1972 и засягащи пълната ефективност на правото на Съюза, е необходимо да се наложи санкция под формата на еднократно платима сума, която да бъде в размер на 800 000 евро.

86 Ето защо следва Република Словения да бъде осъдена да заплати на Комисията еднократна сума в размер на 800 000 евро.

По съдебните разноски

87 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 141, параграф 1 от този правилник страната, която направи отказ от иск или оттегли иск или жалба, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако това е било поискано от другата страна в писменото ѝ становище по отказа или оттеглянето. Съгласно член 141, параграф 2 обаче по искане на страната, която направи отказ от иск или оттегли иск или жалба, съдебните разноски се понасят от другата страна, ако нейното поведение оправдава това. Накрая, съгласно член 141, параграф 4, ако не е направено искане относно съдебните разноски, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

88 В случая Комисията наистина е направила искане за осъждането на Република Словения и е констатирано соченото неизпълнение на задължения, но същевременно тази институция частично оттегля своя иск, без да поиска тази държава членка да понесе съдебните разноски във връзка с разглеждания иск. Освен това в становището си по оттеглянето на иска на Комисията посочената държава членка не е поискала последната да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

89 При все това следва да се отбележи, че оттеглянето от иска на Комисията е резултат от поведението на Република Словения, която приема и съобщава на Комисията мерките за пълно транспониране на Директива 2018/1972 едва след предявяването на разглеждания тук иск, и че именно заради това поведение искането на тази институция за осъждането на посочената държава членка да заплаща периодична имуществена санкция, остава без предмет и Комисията го оттегля.

90 При тези условия, тъй като освен това не е възможно да се направи релевантно разграничение между съдебните разноски във връзка с неизпълнението на задължения, констатирано в точка 32 от настоящото решение, и съдебните разноски във връзка с частичното оттегляне на иска на Комисията, следва да се постанови Република Словения да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията.

По изложените съображения Съдът (девети състав) реши:

1) Като до изтичането на определения в мотивираното становище срок, след удължаването му от Комисията, не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобрази с Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 124, параграф 1 от тази директива.

2) Осъжда Република Словения да заплати на Европейската комисия еднократна сума в размер на 800,000 милиона евро.

3) Осъжда Република Словения да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.

Подписи