Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

14. marts 2024*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – direktiv (EU) 2018/1972 – europæisk kodeks for elektronisk kommunikation – ingen gennemførelse eller meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb og en tvangsbøde – kriterier for fastsættelse af sanktionens størrelse – delvis hævelse af sagen«

I sag C-457/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 8. juli 2022,

Europa-Kommissionen ved M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari og E. Manhaeve, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Slovenien ved T. Mihelič Žitko, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af dommerne J.-C. Bonichot, som fungerende afdelingsformand, S. Rodin og L.S. Rossi (refererende dommer),

generaladvokat: T. Ćapeta

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: slovensk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EUT 2018, L 321, s. 36), idet denne stat ikke har vedtaget alle de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller under alle omstændigheder ved ikke at have givet Kommissionen meddelelse herom.

– Republikken Slovenien tilpligtes i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF at betale daglige tvangsbøder på 6 256,17 EUR regnet fra afsigelsen af dommen i denne sag, eftersom denne medlemsstat har tilsidesat sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltningerne til nævnte direktiv.

– Republikken Slovenien tilpligtes i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF at betale et fast dagligt beløb på 1 390,77 EUR, multipliceret med det antal dage, som det i første led beskrevne traktatbrud varer, med et minimumsbeløb på 383 000 EUR.

– Republikken Slovenien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

2 Anden og tredje betragtning til direktiv 2018/1972 har følgende ordlyd:

»(2) Kommissionen skal jævnligt tage de fem direktiver, der indgår i det nuværende regelsæt for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester [...] op til fornyet vurdering, navnlig for at afgøre, om den teknologiske og markedsmæssige udvikling giver grund til ændringer.

(3) I dens meddelelse af 6. maj 2015, der fastsætter strategien for det digitale indre marked, angav Kommissionen, at dens revision af regelsættet for telekommunikation ville lægge vægt på foranstaltninger, der tager sigte på at skabe incitamenter til investering i højhastighedsbredbåndsnet, opnå en mere sammenhængende tilgang til radiofrekvenspolitik og -forvaltning på det indre marked, skabe de rette betingelser for et reelt indre marked ved at håndtere opsplitningen i reguleringen, sikre effektiv forbrugerbeskyttelse, lige vilkår for alle markedsdeltagere og ensartet anvendelse af reglerne samt etablere mere effektive institutionelle rammer for reguleringen.«

3 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand, anvendelsesområde og mål« fastsætter:

»1. Dette direktiv fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester, tilhørende faciliteter og tilknyttede tjenester samt visse aspekter af terminaludstyr. Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders og, hvor det er relevant, andre kompetente myndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele [Den Europæiske Union].

2. Målene med dette direktiv er at:

a) skabe et indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med henblik på at sikre udrulning og ibrugtagning af net med meget høj kapacitet og skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester, tilgængelighed, sikkerhed i net og tjenester og fordele for slutbrugerne, og

b) sikre gennem effektiv konkurrence og valgmuligheder, at der udbydes offentligt tilgængelige tjenester af høj kvalitet og til en overkommelig pris i hele Unionen, at tage højde for de tilfælde, hvor behovene hos slutbrugerne, herunder brugere med handicap for at få adgang til tjenesterne på lige fod med andre, ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet, og at fastsætte de nødvendige rettigheder for slutbrugerne.

[...]«

4 Direktivets artikel 124, der har overskriften »Gennemførelse i national ret«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 21. december 2020 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

Medlemsstaterne anvender disse love og bestemmelser fra den 21. december 2020.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De skal også indeholde oplysning om, at henvisninger i gældende love og administrative bestemmelser til de direktiver, der ophæves ved dette direktiv, gælder som henvisninger til dette direktiv. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen og træffer bestemmelse om affattelsen af den nævnte oplysning.«

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

5 Eftersom Republikken Slovenien ikke fremsendte oplysninger om vedtagelsen af de nødvendige bestemmelser til at gennemføre direktiv 2018/1972 i slovensk ret i overensstemmelse med direktivets artikel 124, tilstillede Kommissionen den 4. februar 2021 denne medlemsstat en åbningsskrivelse.

6 Efter at have anmodet om og opnået en forlængelse af fristen til at besvare denne skrivelse svarede de slovenske myndigheder den 4. juni 2021, idet de navnlig anførte, at direktiv 2018/1972 ville blive gennemført ved en lov, der skulle offentliggøres og meddeles Kommissionen senest i december 2021 (herefter »gennemførelsesloven«).

7 Den 23. september 2021 tilstillede Kommissionen Republikken Slovenien en begrundet udtalelse. Den 5. november 2021 anmodede de slovenske myndigheder om forlængelse af fristen for besvarelse af denne begrundede udtalelse og meddelte Kommissionen, at en utilsigtet hændelse under den nationale lovgivningsproces havde forsinket vedtagelsen af denne lov, og at loven nu ville blive offentliggjort og meddelt i marts 2022.

8 Kommissionen imødekom denne anmodning og forlængede fristen til den 23. februar 2022.

9 I svarskrivelsen af 18. februar 2022 på den begrundede udtalelse påberåbte de slovenske myndigheder sig, at uforudsete omstændigheder havde forårsaget en yderligere forsinkelse af gennemførelsen af direktiv 2018/1972. De anførte navnlig, at forslaget til gennemførelsesloven nu ville blive vedtaget i april 2022, og at denne lov derefter ville blive offentliggjort og meddelt Kommissionen. Den 18. marts 2022 fremsendte disse myndigheder desuden en sammenligningstabel over bestemmelserne i dette lovforslag og direktivets bestemmelser. Den 25. marts 2022 fremsatte Kommissionen bemærkninger til nævnte lovforslag.

10 Kommissionen fandt, at Republikken Slovenien ikke havde gennemført de nødvendige bestemmelser for at efterkomme nævnte direktiv, og besluttede den 6. april 2022 at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

11 Den 12. april 2022 meddelte de slovenske myndigheder Kommissionen, at afstemningen om gennemførelsesloven var blevet udsat som følge af en anmodning fra en gruppe parlamentsmedlemmer om at afholde en vejledende folkeafstemning om dette forslag.

12 Den 14. juni 2022 meddelte de slovenske myndigheder Kommissionen de opnåede fremskridt i gennemførelsen af direktiv 2018/1972. De anførte navnlig, at i den nye valgperiode var alle lovgivningsprocesser, som var blevet indledt i den tidligere valgperiode, herunder processen vedrørende forslaget til gennemførelsesloven, bragt til ophør, at et nyt forslag til gennemførelseslov var blevet fremlagt, og at der hverken var eller ville blive afholdt en folkeafstemning om dette forslag. Disse myndigheder meddelte ingen tidsplan for vedtagelsen af dette nye lovforslag.

13 Den 8. juli 2022 har Kommissionen anlagt nærværende søgsmål.

14 Republikken Slovenien har principalt nedlagt påstand om, at de af Kommissionen ønskede økonomiske sanktioner nedsættes, og subsidiært frifindelse i det hele.

15 I duplikken af 19. december 2022 har Republikken Slovenien meddelt Domstolen, at gennemførelsesloven var blevet vedtaget den 28. september 2022, at denne medlemsstat havde underrettet Kommissionen herom ved skrivelse af samme dag, og at loven var trådt i kraft den 10. november 2022.

16 Den 19. december 2022 blev retsforhandlingernes skriftlige del i nærværende sag afsluttet.

17 Ved processkrift af 20. juni 2023 har Kommissionen meddelt Domstolen, at Republikken Sloveniens gennemførelse af direktiv 2018/1972 kan anses for at være blevet afsluttet den 10. november 2022, og har delvist hævet sin sag og frafaldet påstanden om fastsættelse af en tvangsbøde, mens den har tilpasset sin påstand om, at denne medlemsstat pålægges at betale et fast beløb på 958 240,53 EUR.

18 Den 31. juli 2023 har Republikken Slovenien fremsat sine bemærkninger til Kommissionens delvise hævelse af sagen og denne institutions tilpasning af påstandene.

Om søgsmålet

Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

Parternes argumentation

19 Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF har pligt til at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktiverne i deres nationale retsorden inden for de i disse direktiver fastsatte frister, og straks at underrette Kommissionen om disse bestemmelser.

20 Kommissionen har præciseret, at et traktatbrud skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen fastsat i den begrundede udtalelse.

21 I det foreliggende tilfælde havde Republikken Slovenien ved udløbet af denne frist, eller endda ved anlæggelsen af nærværende søgsmål, endnu ikke vedtaget de foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre direktiv 2018/1972 i national ret, og havde under alle omstændigheder ikke underrettet Kommissionen om disse.

22 Kommissionen har anført, at Republikken Slovenien reelt ikke har bestridt det traktatbrud, som denne medlemsstat foreholdes, idet medlemsstaten blot har påberåbt sig praktiske og interne forhold for at begrunde dette traktatbrud. Den manglende gennemførelse af et direktiv inden for den heri fastsatte frist kan ikke begrundes af sådanne omstændigheder.

23 Republikken Slovenien har faktisk ikke reelt bestridt traktatbruddet og har blot beskrevet afviklingen af det arbejde, der i sidste ende førte til vedtagelsen af den gennemførelseslov, som trådte i kraft den 10. november 2022. Denne medlemsstat har imidlertid fremhævet, at den under hele proceduren har samarbejdet loyalt med Kommissionen og holdt denne institution underrettet om udviklingen i denne proces, herunder forsinkelsen som følge af uforudsete omstændigheder, som denne medlemsstat forklarede Kommissionen i besvarelsen af den begrundede udtalelse.

Domstolens bemærkninger

24 Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

25 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

26 I det foreliggende tilfælde udløb fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse, som forlænget af Kommissionen, den 23. februar 2022. Spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, skal følgelig vurderes i forhold til tilstanden i gældende national lovgivning på dette tidspunkt (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

27 Det står i denne henseende fast, at Republikken Slovenien på dette tidspunkt ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktiv 2018/1972 og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse foranstaltninger.

28 For at begrunde traktatbruddet har Republikken Slovenien påberåbt sig en utilsigtet hændelse under lovgivningsprocessen, en ny valgperiode og en anmodning om afholdelsen af en vejledende folkeafstemning og har fremhævet den samarbejdsvilje og det loyale samarbejde, som denne medlemsstat hele tiden har vist i forhold til Kommissionen.

29 Sådanne argumenter kan ikke begrunde det af Kommissionen foreholdte traktatbrud.

30 De af Republikken Slovenien anførte omstændigheder af national forfatningsmæssig karakter er nemlig ikke relevante, for så vidt som det fremgår af fast retspraksis, at praksis eller forhold i en medlemsstats interne retsorden ikke kan påberåbes som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister, der er fastsat i EU-direktiver, og derfor heller ikke som begrundelse for forsinket eller ufuldstændig gennemførelse af disse direktiver (dom af 13.1.2021, Kommissionen mod Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

31 Desuden er den omstændighed, at Republikken Slovenien samarbejdede med Kommissionen, heller ikke relevant med henblik på at vurdere, om nævnte traktatbrud foreligger, eftersom medlemsstaterne og EU-institutionerne i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU har pligt til at samarbejde, og denne pligt omfatter ligeledes den korrekte og fuldstændige gennemførelse af direktiverne inden for de heri fastsatte frister.

32 Det skal følgelig fastslås, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i direktiv 2018/1972, idet medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som forlænget af Kommissionen, ikke havde vedtaget de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse bestemmelser.

Påstandene nedlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

Påstanden om pålæggelse af betaling af en tvangsbøde

33 Som anført i nærværende doms præmis 17 har Kommissionen ved processkrift af 20. juni 2023 anerkendt, at Republikken Sloveniens gennemførelse af direktiv 2018/1972 kunne anses for at være afsluttet den 10. november 2022, og har følgelig hævet sin påstand om pålæggelse af en tvangsbøde.

34 På denne baggrund er det ikke længere fornødent at træffe afgørelse om denne påstand.

Påstanden om pålæggelse af et fast beløb

– *Parternes argumentation*

35 Kommissionen har gjort gældende, at direktiv 2018/1972 blev vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure og således henhører under anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF, samt at det er åbenbart, at Republikken Sloveniens tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 124, stk. 1, udgør en manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til nævnte direktiv som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF.

36 Kommissionen har anført, at denne institution i punkt 13 i sin meddelelse 2011/C 12/01 med titlen »Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, [TEUF]« (EUT 2011, C 12, s. 1) (herefter »2011-meddelelsen«) præciserede, at de sanktioner, som den foreslår i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, beregnes efter samme metode som i sager indbragt for Domstolen i medfør af artikel 260, stk. 2, TEUF, sådan som denne metode er angivet i punkt 14-18 i meddelelse SEC(2005) 1658 med titlen »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]« (herefter »2005-meddelelsen«).

37 Fastsættelsen af sanktionen skal støttes på overtrædelsens karakter, overtrædelsens varighed og nødvendigheden af at sikre en afskrækkende sanktion for at undgå gentagelser.

38 I første række fastsætter Kommissionen for så vidt angår overtrædelsens grovhed i overensstemmelse med 2005-meddelelsens punkt 16 og 2011-meddelelsen koefficienten for grovhed under hensyntagen til to parametre, nemlig betydningen af de EU-regler, der er blevet tilsidesat, samt konsekvenserne heraf for de berørte almene og særlige interesser.

39 Kommissionen har således anført, at direktiv 2018/1972 er den væsentligste retsakt på området for elektronisk kommunikation. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation moderniserer indledningsvis de EU-retlige regler om elektronisk kommunikation, eftersom den styrker forbrugernes valg og rettigheder ved at sikre højere standarder for kommunikationstjenester, idet den begunstiger investering i net med meget høj kapacitet og fremmer trådløs adgang til forbindelser med meget høj kapacitet i hele EU. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation fastsætter dernæst regler for organisationen af sektoren for elektronisk kommunikation, herunder sektorens institutionelle struktur og ledelse. Bestemmelserne heri styrker de nationale tilsynsmyndigheders rolle ved at fastlægge en række minimumskompetencer for disse myndigheder og styrker deres uafhængighed, idet den fastsætter kriterier for udnævnelser og forpligtelser på området for meddelelse af oplysninger. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation sikrer desuden en effektiv styring af frekvensbåndet. Bestemmelserne styrker sammenhængen i medlemsstaternes praksis med hensyn til de væsentlige aspekter ved godkendelser vedrørende frekvensbåndet. Nævnte bestemmelser fremmer konkurrencen mellem infrastrukturer og etableringen af net med meget høj kapacitet i hele EU. Endelig regulerer den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation de forskellige aspekter ved leveringen af elektroniske kommunikationstjenester, herunder forsyningspligten, nummerressourcerne og slutbrugernes rettigheder. Styrkelsen af disse regler tilsigter at øge sikkerheden og forbrugerbeskyttelsen, navnlig hvad angår en økonomisk overkommelig adgang til disse tjenester.

40 For det første skader den manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 i slovensk ret desuden reguleringspraksis i hele EU hvad angår styringen af det elektroniske kommunikationssystem, godkendelserne vedrørende frekvensbåndet og reglerne for adgang til markedet.

Virksomhederne nyder følgelig hverken godt af mere sammenhængende og forudsigelige procedurer for indrømmelse eller fornyelse af brugsrettigheder til det eksisterende frekvensbånd eller af den reguleringsmæssige forudsigelighed som følge af, at licenserne til brug af frekvensbåndet gælder i mindst 20 år. Sådanne mangler har en umiddelbar indvirkning på tilgængeligheden og etableringen af net med meget høj kapacitet i EU. For det andet kan forbrugerne ikke nyde en række mærkbare fordele, som dette direktiv giver dem, såsom løsninger vedrørende adgangen til levering af økonomisk overkommelige kommunikationstjenester, kravet om at give dem klare oplysninger i kontrakterne, forpligtelsen til at anvende gennemsigtige priser, forenklingen af at skifte netleverandør for at fremme økonomisk mere overkommelige detailpriser og forpligtelsen for operatørerne til at tilbyde handicappede slutbrugere adgang på lige fod til kommunikationstjenesterne.

41 Eftersom Republikken Slovenien meddelte Kommissionen gennemførelsesforanstaltninger til et meget begrænset antal artikler i direktiv 2018/1972, har Kommissionen foreslået en koefficient for grovhed på 9.

42 I anden række har Kommissionen med hensyn til traktatbruddets varighed gjort gældende, at varigheden svarer til perioden fra datoen efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2018/1972, dvs. den 22. december 2020, til den dato, hvor det i nærværende doms præmis 32 konstaterede traktatbrud blev bragt til ophør, dvs. dagen før Republikken Sloveniens opfyldelse, som skete den 10. november 2022, altså den dato, hvor gennemførelsesloven trådte i kraft som anført i nærværende doms præmis 15. Det følger heraf, at traktatbruddet varede 688 dage.

43 I tredje række har Kommissionen med hensyn til Republikken Sloveniens betalingsevne anvendt »n«-faktoren, der er fastsat i dens meddelelse 2019/C 70/01 med titlen »Ændring af beregningsmetoden for de faste beløb og de daglige tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål« (EUT 2019, C 70, s. 1). Denne faktor tager hensyn til to elementer, nemlig den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) og dens institutionelle vægt i form af det antal stemmer, den har fået tildelt i Europa-Parlamentet.

44 Selv om Domstolen ved dom af 20. januar 2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), allerede har rejst tvivl om relevansen af det andet element såvel som af den justeringsfaktor på 4,5, der er fastsat i denne meddelelse, har Kommissionen alligevel besluttet at anvende den på de tilfælde, der er fastsat heri, indtil der vedtages en ny meddelelse, som tager hensyn til Domstolens seneste praksis.

45 I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse 2022/C 74/02 med titlen »ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål« (EUT 2022, C 74, s. 2) (herefter »2022-meddelelsen«), er »n«-faktoren for Slovenien 0,17.

46 Med hensyn til fastsættelsen af det faste beløb fremgår det af 2005-meddelelsens punkt 20, at dette beløb i det mindste skal bestå af et fast minimumsbeløb, som afspejler det princip, at der i alle tilfælde, hvor det vedvarende undlades at opfylde EU-retten, uafhængigt af enhver form for skærpende omstændigheder, er tale om en overtrædelse af legalitetsprincippet i et fællesskab baseret på retsregler, som kræver en reel sanktion. I overensstemmelse med 2022-meddelelsen udgør det faste minimumsbeløb for Republikken Slovenien 383 000 EUR.

47 I medfør af den metode, der er fastsat i 2005- og 2011-meddelelserne, foreslår Kommissionen, såfremt resultatet af beregningen af det faste beløb overstiger dette minimumsbeløb, Domstolen at fastsætte det faste beløb ved at multiplicere et dagligt beløb med det antal dage, traktatbruddet varer, i det foreliggende tilfælde 688 dage.

48 Det faste beløbs daglige beløb skal således beregnes ved at multiplicere den ensartede grundsats, der finder anvendelse i beregningen af det daglige beløb i det faste beløb, med koefficienten for grovhed og »n«-faktoren. Denne ensartede grundsats udgør i medfør af 2022-meddelelsen 909 EUR. I det foreliggende tilfælde udgør koefficienten for grovhed 9. »N«-faktoren udgør 0,17. Heraf følger, at det faste beløb udgør 1 390,77 EUR pr. dag.

49 Det faste beløb skal således fastsættes til 958 240,53 EUR.

50 Efter Republikken Sloveniens opfattelse er dette beløb uforholdsmæssigt stort.

51 Hvad angår koefficienten for grovhed er den manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 i slovensk ret indledningsvis ikke så væsentlig, som Kommissionen har gjort gældende.

52 Republikken Slovenien har anført, at denne medlemsstat den 18. marts 2022 således meddelte Kommissionen en sammenligningstabel, som opregnede de bestemmelser i slovensk ret, der sikrede en delvis gennemførelse af dette direktiv. Som følge af gennemførelsen af disse bestemmelser er virkningen af den manglende gennemførelse af nævnte direktiv mindre end den af Kommissionen anslåede.

53 Republikken Sloveniens vedvarende indsats for hurtigst muligt at opfylde formålene med direktiv 2018/1972 ses også i denne medlemsstats konstante fremskridt hvad angår medlemsstatens placering i DESI-referenceindekset (*Digital Economy and Society Index*) (indekset for den digitale økonomi og det digitale samfund), som udarbejdes af Kommissionen, og som følger digitaliseringens generelle tilstand i EU og fremskridtene med hensyn til hver enkelt medlemsstats digitale konkurrenceevne.

54 Hvad angår koefficienten for overtrædelsens varighed har Republikken Slovenien dernæst gjort gældende, at den periode, der skal tages i betragtning med henblik på at fastlægge varigheden, i modsætning til den af Kommissionen anvendte metode ikke er den, der begyndte dagen efter udløbet af den frist for gennemførelse, som er fastsat i det pågældende direktiv, men i medfør af retspraksis den periode, som løber fra datoen for udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse.

55 Med hensyn til »n«-faktoren har Republikken Slovenien navnlig støttet sig på præmis 111-117 i dom af 20. januar 2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), for at gøre gældende, at Kommissionen med urette tog hensyn til denne medlemsstats institutionelle vægt i Unionen og anvendte den justeringsfaktor på 4,5, der er fastsat i meddelelse 2019/C 70/01, som er omtalt i nærværende doms præmis 43.

56 Kommissionen har heroverfor anført, at den hvad angår den pågældende overtrædelses grovhed, henset til den delvise gennemførelse, som Republikken Slovenien havde meddelt, har foreslået at fastlægge en koefficient på 9. Gennemførelsen af 6 artikler i direktiv 2018/1972, som indeholder 127 artikler, begrunder nemlig ikke anvendelsen af en lavere koefficient for grovhed, og det forholder sig så meget desto mere således, eftersom de artikler, hvortil Republikken Slovenien

har henvist i svarskriftet, ikke alle kan anses for at sikre en fuldstændig gennemførelse. Republikken Sloveniens fremskridt på DESI-referenceindekset er i øvrigt ikke relevante for at fastlægge denne overtrædelses grovhed.

57 Med hensyn til overtrædelsens varighed har Kommissionen anført, at det følger af 2005-meddelelsens punkt 17 samt 2011-meddelelsens punkt 27 og 31, at den periode, der skal lægges til grund for at fastlægge varigheden og beregne koefficienten, rent faktisk er perioden fra dagen efter udløbet af den frist for gennemførelse, der var fastsat i det pågældende direktiv, til den dato, hvor Kommissionen besluttede at anlægge sag ved Domstolen.

58 Dette er ikke til hinder for, at Domstolen tager hensyn til en anden periode, og den fastlægger således et traktatbruds varighed ved at fastsætte datoen for dette traktatbruds ophør til den dato, hvor den vurderer de faktiske omstændigheder, og ikke den af Kommissionen fastlagte dato. Eftersom Kommissionen ikke kunne støtte sig på førstnævnte dato, skulle den benytte andre datoer for begyndelse og ophør med henblik på at fastlægge varigheden og beregne koefficienten herfor.

59 Efter Kommissionens opfattelse skal beregningen af denne koefficient tage hensyn til hele den periode, der er forløbet fra udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv. I traktatbrudssøgsmål er det formål, der forfølges ved at tage hensyn til datoen for udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, at fastslå, at dette traktatbrud forelå på denne præcise dato, med henblik på at godtgøre et traktatbrud som omhandlet i artikel 260, stk. 1, TEUF. Traktatbruddets varighed er pr. definition ikke begrænset til nævnte dato, men vedrører hele overtrædelsesperioden, som ikke blot begyndte ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, men allerede ved udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv. Det kan således ikke fastslås, at et traktatbrud først påbegyndes på tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist.

60 En sådan fremgangsmåde er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet. Såfremt traktatbruddets begyndelsestidspunkt, som skal tages i betragtning med henblik på beregningen af koefficienten for dette traktatbruds varighed og pålæggelsen af en sanktion, var udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, ville traktatbruddets varighed afhænge af den administrative procedures varighed. Dette ville medføre ulige behandling af medlemsstater, der er underlagt samme frist for gennemførelse.

61 Kommissionen har ligeledes fremhævet, at den relevante dato for fastlæggelsen af en overtrædelses varighed afhænger af denne overtrædelses genstand. Som led i proceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF er der tale om manglende opfyldelse af Domstolens dom, hvorfor det relevante tidsmæssige referencetidspunkt er datoen for afsigelsen af denne dom. Med hensyn til proceduren i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF består overtrædelsen derimod i en medlemsstats manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne til et direktiv, hvorfor det relevante tidsmæssige referencetidspunkt er den dato, fra hvilken denne medlemsstat har tilsidesat forpligtelsen til at meddele disse gennemførelsesforanstaltninger.

62 I duplikken har Republikken Slovenien anført, at det ikke længere er begrundet at pålægge en økonomisk sanktion, eftersom direktiv 2018/1972 blev fuldstændig gennemført i slovensk ret den 10. november 2022.

– *Domstolens bemærkninger*

63 For så vidt som det er godtgjort, således som det fremgår af nærværende doms præmis 32, at Republikken Slovenien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som forlænget af Kommissionen, ikke havde meddelt Kommissionen foranstaltningerne til fuldstændig gennemførelse af direktiv 2018/1972 som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, er den således fastslåede overtrædelse omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

64 Det følger af fast retspraksis, at formålet med at pålægge betaling af et fast beløb i medfør af denne bestemmelse hviler på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, bl.a. når traktatbruddet har varet ved i en lang periode (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

65 Hvad angår muligheden for at pålægge et fast beløb i den foreliggende sag skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, bl.a. for at forebygge gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

66 I denne sag skal det fastslås, at på trods af den omstændighed, at Republikken Slovenien har samarbejdet med Kommissionens tjenestegrene under hele den administrative procedure, og at denne medlemsstat har holdt de sidstnævnte underrettet om de grunde, der hindrede den i at sikre gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i slovensk ret, udgør samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud – nemlig den fuldstændige mangel på meddelelse af de nødvendige foranstaltninger til fuldstændig gennemførelse af dette direktiv efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og selv på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål – et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb (jf. analogt dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

67 Det er således hensigtsmæssigt at pålægge Republikken Slovenien et fast beløb.

68 Hvad angår beregningen af det faste beløb skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen under udøvelse af sin skønsbeføjelse på området, som er afgrænset af Kommissionens forslag, at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, således at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. De i denne henseende relevante faktorer omfatter elementer såsom det konstaterede traktatbruds grovhed, dets varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

69 Hvad angår overtrædelsens grovhed skal det bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for

medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

70 I den foreliggende sag skal det, således som det fremgår af nærværende doms præmis 32, fastslås, at Republikken Slovenien ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, som forlænget af Kommissionen, dvs. den 23. februar 2022, havde tilsidesat de forpligtelser til gennemførelse, som påhvilede denne medlemsstat i medfør af direktiv 2018/1972, således at EU-rettens fulde virkning ikke var blevet sikret. Traktatbruddets grovhed styrkes yderligere af den omstændighed, at Republikken Slovenien på denne dato endnu ikke havde meddelt nogen foranstaltning til gennemførelse af dette direktiv.

71 Som Kommissionen endvidere har fremhævet, er direktiv 2018/1972 den væsentligste retsakt på området for elektronisk kommunikation.

72 Det følger indledningsvis af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2018/1972, at dette direktiv »fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester, tilhørende faciliteter og tilknyttede tjenester samt visse aspekter af terminaludstyr. Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders og, hvor det er relevant, andre kompetente myndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele Unionen«.

73 Desuden følger det af dette direktivs artikel 1, stk. 2, at målene med direktivet er at skabe et indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med henblik på at sikre udrulning og ibrugtagning af net med meget høj kapacitet og skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester, tilgængelighed, sikkerhed i net og tjenester og fordele for slutbrugerne, samt gennem effektiv konkurrence og valgmuligheder sikre, at der udbydes offentligt tilgængelige tjenester af høj kvalitet og til en overkommelig pris i hele Unionen, at tage højde for de tilfælde, hvor behovene hos slutbrugerne, herunder brugere med handicap for at få adgang til tjenesterne på lige fod med andre, ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet, og at fastsætte de nødvendige rettigheder for slutbrugerne.

74 Endelig indfører direktiv 2018/1972, således som det fremgår af anden og tredje betragtning hertil, ændringer til de lovgivningsmæssige rammer, der var gældende før vedtagelsen heraf, for at tage hensyn til den teknologiske udvikling og markedsudviklingen.

75 Det skal bemærkes, således som Kommissionen med føje har gjort gældende, at Republikken Sloveniens manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 for det første skader reguleringspraksis i hele EU hvad angår styringen af det elektroniske kommunikationssystem, godkendelserne vedrørende frekvensbåndet og reglerne for adgang til markedet. Virksomhederne nyder følgelig hverken godt af mere sammenhængende og forudsigelige procedurer for indrømmelse eller fornyelse af brugsrettigheder til det eksisterende frekvensbånd eller af den reguleringsmæssige forudsigelighed som følge af, at licenserne til brug af frekvensbåndet gælder i mindst 20 år. Sådanne mangler har en umiddelbar indvirkning på tilgængeligheden og etableringen af net med meget høj kapacitet i EU. For det andet kan forbrugerne ikke nyde en række mærkbare fordele, som dette direktiv giver dem, såsom løsninger vedrørende adgangen til levering af økonomisk overkommelige kommunikationstjenester, kravet om at give dem klare oplysninger i kontrakterne, forpligtelsen til at anvende gennemsigtige priser,

forenklingen af at skifte netleverandør for at fremme økonomisk mere overkommelige detailpriser og forpligtelsen for operatørerne til at tilbyde handicappede slutbrugere adgang på lige fod til kommunikationstjenesterne.

76 Hvad dernæst angår overtrædelsens varighed skal det bemærkes, at denne principielt skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og at denne vurdering af de faktiske omstændigheder skal anses for at være sket ved afslutningen af retsforhandlingerne (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

77 Hvad angår starten på den periode, som skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, der skal pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, har Domstolen fastslået, at i modsætning til den daglige tvangsbøde er det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud, ikke udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for gennemførelse udløber (jf. i denne retning domme af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 79, og Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 90).

78 I den foreliggende sag er det ikke med føje bestridt, at Republikken Slovenien ved udløbet af den frist for gennemførelse, der var fastsat i artikel 124 i direktiv 2018/1972, dvs. den 21. december 2020, ikke havde vedtaget de nødvendige love, retsforskrifter og administrative bestemmelser for at sikre den fuldstændige gennemførelse af dette direktiv og derfor heller ikke havde meddelt Kommissionen disse.

79 I bemærkningerne til Kommissionens tilpasning af påstandene har Republikken Slovenien i øvrigt ikke bestridt, at gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i slovensk ret kan anses for at være blevet afsluttet den 10. november 2022.

80 Det følger heraf, at det i nærværende doms præmis 32 fastslåede traktatbrud varede i perioden fra den 22. december 2020 til den 11. november 2022, dvs. 688 dage, hvilket er en meget lang varighed.

81 Når dette er sagt, skal der tages hensyn til, at denne varighed delvist kunne skyldes udsædvanlige omstændigheder i forbindelse med covid-19-pandemien. Republikken Slovenien har nemlig gjort gældende, uden at dette bestrides, at disse omstændigheder, som var uforudsigelige og uafhængige af denne medlemsstats hensigter, forsinkede den nødvendige lovgivningsproces for gennemførelsen af direktiv 2018/1972 og følgelig forlængede den periode, hvor dette traktatbrud varede ved.

82 Hvad angår den pågældende medlemsstats betalingsevne fremgår det af Domstolens praksis, at der skal tages hensyn til denne medlemsstats BNP, således som det forelå på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. i denne retning domme af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 85, og Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 97).

83 Kommissionen har foreslået, at der foruden Republikken Sloveniens BNP tages hensyn til dennes institutionelle vægt i Unionen, som er udtrykt ved det antal medlemmer, som denne medlemsstat råder over i Europa-Parlamentet. Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at der skal anvendes en justeringsfaktor på 4,5 med henblik på at sikre, at de sanktioner, som den har nedlagt påstand om, at nævnte medlemsstat pålægges, er forholdsmæssige og afskrækkende.

84 Domstolen har for nylig imidlertid klart præciseret, at hensynet til den pågældende medlemsstats institutionelle vægt ikke forekommer absolut nødvendigt for at sikre tilstrækkelig afskrækkelse og foranledige denne medlemsstat til at ændre sin aktuelle eller fremtidige adfærd, samt at Kommissionen ikke har godtgjort de objektive kriterier, på grundlag af hvilke den har fastsat justeringsfaktoren til 4,5 (jf. i denne retning dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, præmis 115 og 117).

85 Henset til samtlige omstændigheder i den foreliggende sag og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, hvorefter Domstolen for så vidt angår det faste beløb, som den pålægger betaling af, ikke må overskride det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser, der svarer til den, der følger af overtrædelsen af artikel 124 i direktiv 2018/1972, og som berører EU-rettens fulde virkning, efter sin natur kræver, at der skal pålægges betaling af et fast beløb, som fastsættes til 800 000 EUR.

86 Republikken Slovenien bør følgelig tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 800 000 EUR.

Sagsomkostninger

87 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af procesreglementets artikel 141, stk. 1, pålægges det den part, som hæver sagen, at betale sagsomkostningerne, såfremt modparten i sine bemærkninger vedrørende ophævelsen af sagen har nedlagt påstand herom. I procesreglementets artikel 141, stk. 2, foreskrives det imidlertid, at det efter anmodning fra den hævende part kan bestemmes, at modparten skal betale sagsomkostningerne, hvis dette findes begrundet som følge af denne parts forhold. Endelig følger det af procesreglementets artikel 141, stk. 4, at såfremt der ikke er nedlagt påstand om sagsomkostningerne, bærer hver part sine egne omkostninger.

88 Selv om Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Slovenien dømmes, og selv om dette traktatbrud er blevet fastslået, har denne institution i det foreliggende tilfælde delvist hævet sagen uden at anmode om, at denne medlemsstat betaler sagsomkostningerne vedrørende dette søgsmål. I sine bemærkninger til Kommissionens hævelse af sagen har nævnte medlemsstat i øvrigt anmodet om, at denne institution tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

89 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at Kommissionens hævelse af sagen skyldes Republikken Sloveniens forhold, idet denne medlemsstat først vedtog og meddelte Kommissionen foranstaltningerne til fuldstændig gennemførelse af direktiv 2018/1972 efter anlæggelsen af nærværende søgsmål, og at det er som følge af disse forhold, at denne institutions påstand om, at nævnte medlemsstat tilpligtes at betale en tvangsbøde, er blevet uden genstand, og at Kommissionen har frafaldet denne påstand.

90 På denne baggrund, og eftersom det ikke er relevant at sondre mellem sagsomkostningerne vedrørende det i nærværende doms præmis 32 fastslåede traktatbrud og sagsomkostningerne vedrørende Kommissionens delvise hævelse af sagen, besluttes det, at Republikken Slovenien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Niende Afdeling):

1) Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation, idet denne medlemsstat ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som forlænget af Europa-Kommissionen, ikke havde vedtaget de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse bestemmelser.

2) Republikken Slovenien betaler Kommissionen et fast beløb på 800 000 EUR.

3) Republikken Slovenien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.

Underskrifter