Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

14. ožujka 2024.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Direktiva (EU) 2018/1972 – Europski zakonik elektroničkih komunikacija – Neprenošenje i nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i novčane kazne – Kriteriji za utvrđivanje iznosa sankcije – Djelomično povlačenje tužbe”

U predmetu C-457/22,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 8. srpnja 2022.,

Europska komisija, koju zastupaju M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari i E. Manhaeve, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Slovenije, koju zastupa T. Mihelič Žitko, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, u svojstvu predsjednika vijeća, S. Rodin i L. S. Rossi (izvjestiteljica), suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: slovenski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda traži da:

– utvrdi da Republika Slovenija, time što nije donijela sve zakone ili druge propise potrebne radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.), ili, u svakom slučaju, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 124. stavka 1. te direktive;

– naloži Republici Sloveniji, na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, plaćanje dnevne novčane kazne u iznosu od 6256,17 eura, počevši od dana objave presude u ovom predmetu, jer ta država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje navedene direktive;

– naloži Republici Sloveniji, na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, plaćanje paušalnog iznosa od 1390,77 eura dnevno, pomnoženo s brojem dana trajanja povrede obveze opisane u prvoj alineji, u minimalnom iznosu od 383 000 eura, i

– naloži Republici Sloveniji snošenje troškova.

Pravni okvir

2 U uvodnim izjavama 2. i 3. Direktive 2018/1972 navedeno je:

„(2) Komisija periodično preispituje provođenje pet direktiva koje su dio postojećeg regulatornog okvira za elektroničke komunikacijske mreže i usluge […] posebno da bi utvrdila treba li ih izmijeniti s obzirom na tehnološki i tržišni razvoj.

(3) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 6. svibnja 2015. kojom se utvrđuje Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta istaknula da će se preispitivanje telekomunikacijskog okvira usredotočiti na mjere kojima je cilj poticanje ulaganja u širokopojasne mreže velike brzine, dosljedniji pristup unutarnjeg tržišta politici radiofrekvencijskog spektra i upravljanju njime, ostvarivanje uvjeta za istinsko unutarnje tržište uklanjanjem regulatorne rascjepkanosti, osiguravanje učinkovite zaštite potrošača, ravnopravni uvjeti za sve sudionike na tržištu i dosljedna primjena pravila te učinkovitiji regulatorni institucionalni okvir.”

3 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet, područje primjene i ciljevi”, propisuje:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuje usklađeni okvir za pravno uređenje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga, povezane opreme i povezanih usluga te određenih značajki terminalne opreme. Ovom se Direktivom navode zadaće nacionalnih regulatornih tijela i, ako je primjenjivo, drugih nadležnih tijela i utvrđuje niz postupaka kako bi se osigurala usklađena primjena regulatornog okvira u cijeloj [Europskoj] [u]niji.

2. Ciljevi su ove Direktive:

(a) provedba unutarnjeg tržišta u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga iz kojega proizlazi postavljanje i prihvaćanje osiguranih mreža vrlo velikoga kapaciteta, održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost elektroničkih komunikacijskih usluga, dostupnost, sigurnost mreža i usluga te pogodnosti za krajnje korisnike; i

(b) osiguravanje pružanja kvalitetnih, cjenovno pristupačnih i javno dostupnih usluga na području cijele Unije putem učinkovitoga tržišnog natjecanja i odabira, poboljšati okolnosti u kojima na tržištu potrebe krajnjih korisnika, uključujući korisnike s invaliditetom radi jednakoga pristupa uslugama kakav imaju ostali korisnici, nisu uspješno zadovoljene te utvrditi potrebna prava krajnjih korisnika.

[…]”

4 Članak 124. navedene direktive, naslovljen „Prenošenje”, u stavku 1. propisuje:

„Države članice do 21. prosinca 2020. donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

Države članice primjenjuju te mjere od 21. prosinca 2020.

Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. One sadržavaju i izjavu da se upućivanja u postojećim zakonima i drugim propisima na direktive stavljene izvan snage ovom Direktivom smatraju upućivanjima na ovu Direktivu. Države članice određuju načine tog upućivanja i oblik te izjave.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

5 Budući da Republika Slovenija nije dostavila nikakvu informaciju o donošenju odredbi potrebnih radi prenošenja Direktive 2018/1972 u slovensko pravo, Komisija je u skladu s člankom 124. te direktive 4. veljače 2021. poslala pismo opomene toj državi članici.

6 Nakon što su zatražila i dobila produljenje roka za odgovor na to pismo opomene, slovenska su tijela na njega odgovorila 4. lipnja 2021. navodeći posebno da je Direktiva 2018/1972 trebala biti prenesena zakonom koji je trebao biti objavljen i priopćen Komisiji najkasnije u prosincu 2021. (u daljnjem tekstu: zakon o prenošenju).

7 Dana 23. rujna 2021. Komisija je Republici Sloveniji uputila obrazloženo mišljenje. Slovenska tijela zatražila su 5. studenoga 2021. produljenje roka za odgovor na to obrazloženo mišljenje te su obavijestila Komisiju da je incident tijekom unutarnjeg zakonodavnog postupka prouzročio kašnjenje u donošenju tog zakona, koji bi trebao biti objavljen i priopćen u ožujku 2022.

8 Komisija je odobrila taj zahtjev i produljila taj rok do 23. veljače 2022.

9 U svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje od 18. veljače 2022., slovenska su tijela tvrdila da su nepredviđene okolnosti uzrokovale dodatno kašnjenje u prenošenju Direktive 2018/1972. Konkretno, navela su da bi prijedlog zakona o prenošenju sada trebao biti donesen u travnju

2022., a potom i objavljen i priopćen Komisiji. Osim toga, ta su tijela 18. ožujka 2022. dostavila korelacijsku tablicu između odredbi tog prijedloga zakona i određenih odredbi te direktive. Komisija je 25. ožujka 2022. iznijela očitovanja na navedeni prijedlog zakona.

10 Smatrajući da Republika Slovenija nije donijela odredbe potrebne radi usklađivanja s navedenom direktivom, Komisija je 6. travnja 2022. odlučila podnijeti Sudu predmetnu tužbu.

11 Slovenska su tijela 12. travnja 2022. obavijestila Komisiju o činjenici da je glasovanje o prijedlogu zakona o prenošenju odgođeno zbog zahtjeva skupine zastupnika da se organizira savjetodavni referendum o tom prijedlogu.

12 Dana 14. lipnja 2022. slovenska su tijela obavijestila Komisiju o napretku koji je ostvaren u prenošenju Direktive 2018/1972. Konkretno, navela su da su nakon promjene parlamentarnog saziva okončani svi zakonodavni postupci koji su bili pokrenuti tijekom prethodnog saziva, uključujući onaj koji se odnosi na prijedlog zakona o prenošenju, da je predstavljen novi prijedlog zakona o prenošenju i da o njemu nije održan niti će se organizirati ikakav referendum. Ta tijela nisu dostavila nikakve podatke o rokovima za donošenje tog novog prijedloga zakona.

13 Komisija je 8. srpnja 2022. podnijela predmetnu tužbu.

14 Republika Slovenija od Suda zahtijeva da smanji iznos novčanih sankcija čije izricanje traži Komisija a, podredno, da odbije sve zahtjeve te institucije.

15 U svojem odgovoru na repliku od 19. prosinca 2022. Republika Slovenija obavijestila je Sud da je zakon o prenošenju donesen 28. rujna 2022., da je istog dana o tome obavijestila Komisiju i da je taj zakon stupio na snagu 10. studenoga 2022.

16 Pisani dio postupka u ovom predmetu zatvoren je 19. prosinca 2022.

17 Podneskom od 20. lipnja 2023. Komisija je obavijestila Sud da se može smatrati da je prenošenje Direktive 2018/1972 od strane Republike Slovenije bilo dovršeno na dan 10. studenoga 2022. pa je djelomično povukla svoju tužbu, odustajući od zahtjeva za određivanje novčane kazne, prilagodbom svog tužbenog zahtjeva u kojem traži da se toj državi članici naloži plaćanje paušalnog iznosa od 958 240,53 eura.

18 Dana 31. srpnja 2023. Republika Slovenija podnijela je svoja očitovanja na Komisijino djelomično povlačenje tužbe i na njezinu prilagodbu tužbenog zahtjeva.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

19 Komisija podsjeća na to da su države članice na temelju članka 288. trećeg stavka UFEU-a dužne donijeti odredbe potrebne radi osiguravanja prenošenja direktiva u svoje nacionalne pravne poretke, u rokovima propisanim tim direktivama, te Komisiji bez odlaganja priopćiti te odredbe.

20 Komisija pojašnjava da postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u dotičnoj državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju.

21 Međutim ističe da u ovom slučaju, u trenutku isteka tog roka, pa čak i na dan podnošenja predmetne tužbe, Republika Slovenija još nije bila donijela mjere potrebne radi prenošenja Direktive 2018/1972 u svoje nacionalno pravo te da ih u svakom slučaju nije priopćila Komisiji.

22 Komisija tvrdi da Republika Slovenija zapravo ne osporava povredu obveze koja joj se stavlja na teret, već se samo poziva na praktične i unutarnje okolnosti kao opravdanje za tu povredu. Međutim, tvrdi da takve okolnosti ne mogu biti razlog za neprenošenje direktive u roku koji se njome predviđa.

23 Doista, Republika Slovenija zapravo ne osporava povredu obveze i samo opisuje tijek postupaka koji su na kraju doveli do donošenja zakona o prenošenju, koji je stupio na snagu 10. studenoga 2022. Međutim, naglašava da je tijekom cijelog postupka uvijek lojalno surađivala s Komisijom i da ju je obavještavala o razvoju tog postupka, čije su kašnjenje uzrokovale nepredviđene okolnosti koje je ta država članica Komisiji objasnila u svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje.

Ocjena Suda

24 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u dotičnoj državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pri čemu naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 15. i navedena sudska praksa).

25 Osim toga, Sud je u više navrata presudio da je, ako direktiva izričito predviđa obvezu država članica da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu sadržavaju uputu na tu direktivu ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju potrebno da države članice donesu pozitivan akt za prenošenje predmetne direktive (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 16. i navedena sudska praksa).

26 U konkretnom slučaju rok za odgovor na obrazloženo mišljenje, kako ga je produljila Komisija, istekao je 23. veljače 2022. Slijedom toga, postojanje navodne povrede valja ocijeniti s obzirom na stanje nacionalnog zakonodavstva koje je bilo na snazi tog dana (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

27 U tom smislu, nesporno je da Republika Slovenija do navedenog datuma nije donijela mjere potrebne da bi osigurala prenošenje Direktive 2018/1972, a samim time ni priopćila Komisiji te mjere.

28 Kako bi opravdala svoju povredu obveze, Republika Slovenija se, s jedne strane, poziva na incident do kojeg je došlo tijekom zakonodavnog postupka, promjenu parlamentarnog saziva te na zahtjev za organiziranje savjetodavnog referenduma i, s druge strane, ističe da je s Komisijom uvijek surađivala i prema njoj djelovala u skladu s načelom lojalne suradnje.

29 Međutim, takvim argumentima nije moguće opravdati povredu obveze koju joj Komisija stavlja na teret.

30 Naime, s jedne strane, okolnosti unutarnje ustavne prirode na koje se poziva Republika Slovenija ne mogu biti relevantne jer, prema ustaljenoj sudskoj praksi, interne prakse ili situacije u državi članici ne mogu opravdati nepoštovanje obveza i rokova koji proizlaze iz direktiva Unije ni stoga njihovo zakašnjelo ili nepotpuno prenošenje (presuda od 13. siječnja 2021., Komisija/Slovenija (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, t. 79. i navedena sudska praksa).

31 S druge strane, ni okolnost da je Republika Slovenija surađivala s Komisijom nije relevantna za ocjenu toga je li stvarno došlo do povrede koja se toj državi članici stavlja na teret, s obzirom na to da su države članice i institucije Unije u skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a dužne međusobno surađivati te da ta dužnost obuhvaća i pravilno i potpuno prenošenje direktiva u rokovima koji su njima predviđeni.

32 Stoga valja utvrditi da Republika Slovenija, time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, kako ga je produljila Komisija, nije donijela zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s Direktivom 2018/1972 i, slijedom toga, što Komisiji nije priopćila te odredbe, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 124. stavka 1. te direktive.

Zahtjevi podneseni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Zahtjev za nalaganje plaćanja novčane kazne

33 Kao što je to istaknuto u točki 17. ove presude, Komisija je u podnesku od 20. lipnja 2023. priznala da se može smatrati da je Republika Slovenija okončala prenošenje Direktive 2018/1972 na dan 10. studenoga 2022. te je stoga povukla svoj zahtjev za izricanje novčane kazne.

34 U tim okolnostima više nije potrebno odlučivati o tom zahtjevu.

Zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa

– *Argumentacija stranaka*

35 Komisija ističe, s jedne strane, da je Direktiva 2018/1972 donesena u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i da stoga ulazi u područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a te, s druge strane, da povreda obveza predviđenih člankom 124. stavkom 1. te direktive koju je Republika Slovenija počinila očito predstavlja nepriopćavanje mjera za prenošenje navedene direktive u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a.

36 Komisija podsjeća na to da je u točki 23.Komunikacije 2011/C 12/01, naslovljene „Provedba članka 260. stavka 3. UFEU-a” (SL 2011., C 12, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2011.), pojasnila da će se sankcije koje će predložiti na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a izračunati prema istoj metodi kao što je ona korištena za pokretanje postupka pred Sudom na temelju tog članka 260. stavka 2., kako je navedena u točkama 14. do 18. njezine Komunikacije SEC (2005) 1658, naslovljene „Provedba članka [260. UFEU-a]” (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2005.).

37 Slijedom toga, smatra da se određivanje sankcije mora temeljiti, kao prvo, na težini povrede, kao drugo, na njezinu trajanju i, kao treće, na potrebi da se osigura odvraćajući učinak same sankcije kako bi se izbjeglo ponavljanje povreda.

38 Kao prvo, kad je riječ o težini povrede, u skladu s točkom 16. Komunikacije iz 2005. i Komunikacijom iz 2011. Komisija utvrđuje koeficijent težine uzimajući u obzir dva parametra, i to, s jedne strane, važnost Unijinih pravila koja su predmet povrede i, s druge strane, njihove posljedice za opće i pojedinačne interese o kojima je riječ.

39 Stoga, s jedne strane, Komisija ističe da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodavni akt u području elektroničkih komunikacija. Prije svega, Europskim Zakonikom elektroničkih komunikacija (u daljnjem tekstu: EZEK) modernizira se regulatorni okvir Unije u području elektroničkih komunikacija povećanjem izbora i prava potrošača, osiguravanjem viših standarda komunikacijskih usluga, poticanjem ulaganja u mreže vrlo velikog kapaciteta i promicanjem bežičnog pristupa povezivosti vrlo velikog kapaciteta u cijeloj Uniji. Nadalje, EZEK-om su utvrđena pravila o organizaciji sektora elektroničkih komunikacija, uključujući o njegovu institucionalnom ustroju i upravljanju. Njegovim odredbama jača se uloga nacionalnih regulatornih tijela utvrđivanjem niza minimalnih nadležnosti tih tijela i jačanjem njihove neovisnosti utvrđivanjem kriterija za imenovanja te obveza u području informacijskih komunikacija. Osim toga, navodi da se EZEK-om također osigurava učinkovito i djelotvorno upravljanje radiofrekvencijskim spektrom (u daljnjem tekstu: spektar). Tim se odredbama jača usklađenost praksi država članica kada je riječ o bitnim aspektima odobrenja vezanih uz spektar. Navedenim se odredbama po njezinu mišljenju potiče konkurencija u infrastrukturi i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta u cijeloj Uniji. Konačno, podsjeća na to da EZEK uređuje različite aspekte pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući obveze pružanja univerzalne usluge, resurse numeriranja i prava krajnjih korisnika. Jačanjem tih pravila želi se povećati sigurnost i zaštita potrošača, posebno kada je riječ o pristupu tim uslugama po povoljnoj cijeni.

40 S druge strane, tvrdi da neprenošenje Direktive 2018/1972 u slovensko pravo, kao prvo, šteti regulatornim praksama u cijeloj Uniji kada je riječ o upravljanju sustavom elektroničkih komunikacija, ovlaštenjima povezanima sa spektrom i pravilima za pristup tržištu. Smatra da poduzetnici stoga nemaju pogodnost korištenja sveobuhvatnijih i predvidljivijih postupaka za priznavanje ili produljivanje pravâ korištenja postojećeg spektra, ni predvidljivost regulative zbog minimalnog trajanja od 20 godina dozvola za korištenje spektra. Tvrdi da su takvi nedostaci izravno utjecali na dostupnost i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta unutar Unije. Drugo, ističe da potrošači ne mogu iskoristiti niz konkretnih pogodnosti koje im se priznaju tom direktivom, kao što su rješenja u pogledu pristupa korištenju povoljnih komunikacijskih usluga, zahtjev da im moraju biti pružene jasne informacije o ugovorima, obveza primjene transparentnih cijena, pojednostavljivanje promjene mrežnih operatora radi poticanja povoljnijih maloprodajnih cijena, te obveza operatora da krajnjim korisnicima s invaliditetom ponude istovjetan pristup komunikacijskim uslugama.

41 Budući da je Republika Slovenija Komisiji priopćila mjere za prenošenje vrlo malog broja članaka Direktive 2018/1972, Komisija predlaže koeficijent težine 9.

42 Kao drugo, kada je riječ o trajanju povrede obveze, Komisija navodi da ono odgovara razdoblju od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2018/1972, odnosno 22. prosinca 2020., do dana kad je okončana povreda utvrđena u točki 32. ove presude, odnosno

onog koji prethodi danu kad je Republika Slovenija postupila u skladu sa svojom obvezom, a riječ je o 10. studenome 2022., odnosno o danu kad je zakon o prenošenju, kako je naveden u točki 15. ove presude, stupio na snagu. Iz toga slijedi da je povreda obveze trajala 688 dana.

43 Kao treće, što se tiče sposobnosti plaćanja Republike Slovenije, Komisija je primijenila faktor „n” predviđen u njezinoj Komunikaciji 2019/C 70/01, naslovljenoj „Izmjena metode izračuna za plaćanja paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne koje predlaže Komisija u postupcima zbog povrede pred Sudom Europske unije” (SL 2019., C 70, str. 1.). Taj faktor uzima u obzir dva elementa, i to bruto domaći proizvod (BDP) i institucionalnu težinu dotične države članice, izraženu brojem zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu dodijeljenih toj državi članici.

44 Iako je Sud u svojoj presudi od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), već doveo u pitanje relevantnost tog drugog elementa kao i koeficijenta prilagodbe od 4,5 predviđenih tom komunikacijom, Komisija je ipak odlučila u tom slučaju primijeniti kriterije koji su njome predviđeni, dok ne bude donesena nova komunikacija u kojoj će biti uzeta u obzir ta nedavna sudska praksa Suda.

45 Tako u skladu s Komunikacijom Komisije 2022/C 74/02, naslovljenom „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede” (SL 2022., C 74, str. 2.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2022.), faktor „n” za Republiku Sloveniju iznosi 0,17.

46 Kad je riječ o određivanju paušalnog iznosa, iz točke 20. Komunikacije iz 2005. proizlazi da on mora imati barem fiksnu minimalnu osnovu što odražava načelo da svaki slučaj u kojem država članica ustrajno ne izvršava pravo Unije, sam po sebi predstavlja, neovisno o bilo kakvoj otegotnoj okolnosti, povredu načela zakonitosti u zajednici u kojoj vrijedi vladavina prava, što zahtijeva izricanje stvarne sankcije. U skladu s Komunikacijom iz 2022., minimalni paušalni iznos za Republiku Sloveniju iznosi 383 000 eura.

47 Primjenom metode utvrđene u Komunikacijama iz 2005. i 2011., ako rezultat izračuna paušalnog iznosa prelazi taj minimalni paušalni iznos, Komisija predlaže Sudu da odredi paušalni iznos množenjem dnevnog iznosa s brojem dana koji odgovara trajanju povrede, u ovom slučaju 688 dana.

48 Stoga bi dnevni paušalni iznos trebalo izračunati množenjem standardnog paušala koji se primjenjuje na izračun dnevnog paušalnog iznosa s koeficijentom težine i faktorom „n”. Standardni paušal u skladu s Komunikacijom iz 2022. iznosi 909 eura. U ovom slučaju koeficijent težine je 9. Faktor „n” iznosi 0,17. Iz toga proizlazi da paušalni iznos iznosi 1390,77 eura dnevno.

49 Paušalni iznos trebalo bi stoga odrediti u visini od 958 240,53 eura.

50 Republika Slovenija smatra da je takav iznos prekomjeran.

51 Prije svega, što se tiče koeficijenta težine, tvrdi da učinak neprenošenja Direktive 2018/1972 u slovensko pravo na opće i posebne interese nije toliko važan kao što to tvrdi Komisija.

52 Naime, Republika Slovenija tvrdi da je Komisiji 18. ožujka 2022. dostavila korelacijsku tablicu u kojoj je nabrojala odredbe slovenskog prava kojima je osigurano djelomično prenošenje te direktive. Navodi da je, zahvaljujući provedbi tih odredbi, učinak neprenošenja navedene direktive manji od onog koji je procijenila Komisija.

53 Osim toga, kontinuirani napori Republike Slovenije da što prije ostvari ciljeve Direktive 2018/1972 odražavaju se i u stalnom napretku te države članice u pogledu njezina rangiranja po referentnom indeksu DESI *(Digital Economy and Society Index)* (indeks gospodarske i društvene digitalizacije) koji je razvila Komisija, koji prati opće stanje digitalizacije u Uniji i napredak svake države članice u pogledu digitalne konkurentnosti.

54 Nadalje, što se tiče koeficijenta trajanja povrede, Republika Slovenija ističe da, za razliku od metode koju je primijenila Komisija, razdoblje koje treba uzeti u obzir za određivanje tog trajanja nije ono koje počinje prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje određenog predmetnom direktivom, nego, u skladu sa sudskom praksom, razdoblje koje počinje teći od dana isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju.

55 Naposljetku, što se tiče faktora „n”, Republika Slovenija se osobito poziva na točke 111. do 117. presude od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), u prilog tvrdnji da je Komisija pogrešno uzela u obzir institucionalnu snagu te države članice u Uniji i primijenila koeficijent prilagodbe 4,5 predviđen Komunikacijom 2019/C 70/01, koja se spominje u točki 43. ove presude.

56 Komisija odgovara da je, s jedne strane, kad je riječ o težini dotične povrede, vodeći računa o djelomičnom prenošenju o kojem ju je obavijestila Republika Slovenija, predložila upotrebu koeficijenta 9. Naime, prenošenje šest članka Direktive 2018/1972, od njih ukupno 127, ne opravdava usvajanje nižeg koeficijenta težine, tim više što se za sve članke na koje se Republika Slovenija poziva u svom odgovoru na tužbu ne može smatrati da osiguravaju potpuno prenošenje. Osim toga, napredak Republike Slovenije na ljestvici referentnog indeksa DESI nije relevantno za utvrđivanje težine te povrede.

57 S druge strane, što se tiče trajanja povrede obveze, Komisija podsjeća na to da je, u skladu s točkom 17. Komunikacije iz 2005. kao i točkama 27. i 31. Komunikacije iz 2011., razdoblje koje treba uzeti u obzir za određivanje tog trajanja i izračun njegova koeficijenta, razdoblje od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje određenog dotičnom direktivom do dana kad je Komisija odlučila pokrenuti postupak pred Sudom.

58 To Sud ne sprečava u tome da uzme u obzir neko drugo razdoblje i on, naime, određuje trajanje povrede obveze tako da danom njezina prestanka smatra onaj dan kad ocjenjuje činjenice, a ne onaj kada je Komisija pred njime pokrenula postupak. Budući da se ta institucija ne može osloniti na prvi datum, ona mora upotrijebiti druge datume početka i prestanka povrede kako bi utvrdila to trajanje i izračunala njegov koeficijent.

59 Komisija smatra da pri izračunu tog koeficijenta treba uzeti u obzir cijelo razdoblje koje je proteklo od dana isteka roka za prenošenje dotične direktive. U okviru postupaka zbog povrede obveze, cilj koji se želi postići uzimanjem u obzir datuma kad je istekao rok određen u obrazloženom mišljenju sastoji se od toga da se, za potrebe utvrđivanja povrede obveze u smislu članka 260. stavka 1. UFEU-a, utvrdi da je povreda obveze postojala tog konkretnog datuma. Međutim, tvrdi da trajanje povrede obveze po prirodi stvari ne može biti ograničeno samo na navedeni datum, nego se odnosi na cijelo razdoblje povrede koje nije započelo tek danom isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, nego danom isteka roka za prenošenje predmetne direktive. Slijedom toga, ne može se smatrati da postojanje povrede obveze počinje tek datumom isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju.

60 Smatra da je takav pristup u skladu s načelom jednakog postupanja. Ako je datum početka povrede obveze koji treba uzeti u obzir za potrebe izračuna njezina koeficijenta trajanja i izricanja sankcije dan kad je istekao rok određen u obrazloženom mišljenju, onda trajanje te povrede ovisi o trajanju predsudskog postupka. To bi moglo dovesti do nejednakog postupanja prema državama članicama kojima je propisan isti rok za prenošenje.

61 Komisija također ističe da relevantan datum za određivanje trajanja povrede ovisi o predmetu te povrede. U okviru postupka predviđenog člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, riječ je o nepostupanju u skladu s presudom Suda, tako da je relevantna kronološka referentna točka dan objave te presude. S druge strane, u slučaju postupka iz navedenog članka 260. stavka 3., povreda se temelji na činjenici da država članica nije priopćila mjere za prenošenje direktive, tako da je relevantna kronološka referentna točka dan kad od kojeg ta država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja tih mjera za prenošenje.

62 U svojem odgovoru na repliku, Republika Slovenija tvrdi da izricanje novčane sankcije više nije opravdano jer je Direktiva 2018/1972 u potpunosti prenesena u slovensko pravo 10. studenoga 2022.

– *Ocjena Suda*

63 Budući da je, kako to proizlazi iz točke 32. ove presude, utvrđeno da Republika Slovenija, do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, kako ga je produljila Komisija, toj instituciji nije priopćila mjere za potpuno prenošenje Direktive 2018/1972 u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a, tako utvrđena povreda ulazi u područje primjene te odredbe.

64 Ustaljena je sudska praksa da cilj nalaganja plaćanja paušalnog iznosa na temelju navedene odredbe počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice na privatne i javne interese, osobito ako je povreda obveze postojala tijekom dugog razdoblja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

65 Kada je riječ o svrsishodnosti određivanja paušalnog iznosa u konkretnom slučaju, treba podsjetiti na to da Sud mora u svakom predmetu odrediti, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja o kojem odlučuje te razinu uvjeravanja i odvraćanja koja mu se čini nužnom, odgovarajuće novčane sankcije, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 69. i navedena sudska praksa).

66 U ovom predmetu valja zaključiti da, bez obzira na činjenicu da je Republika Slovenija surađivala s Komisijinim službama tijekom cijelog predsudskog postupka i da ih je obavještavala o razlozima zbog kojih je bila spriječena osigurati prenošenje Direktive 2018/1972 u slovensko pravo, sve pravne i činjenične okolnosti utvrđene povrede obveze, odnosno nepriopćavanje mjera potrebnih za potpuno prenošenje te direktive u trenutku isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, pa čak i u trenutku podnošenja predmetne tužbe, ukazuju na to da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije može zahtijevati donošenje odvraćajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa (vidjeti po analogiji presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

67 Stoga je svrsishodno Republici Sloveniji naložiti plaćanje paušalnog iznosa.

68 Kada je riječ o izračunu tog paušalnog iznosa, treba podsjetiti na to da Sud ima pravo, izvršavajući svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu onako kako je ograničena prijedlozima Komisije, utvrditi visinu paušalnog iznosa na čije se plaćanje može osuditi državu članicu na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da isti bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima, i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. Među relevantnim čimbenicima u tom pogledu nalaze se, među ostalim, elementi poput težine utvrđene povrede, razdoblja u kojem je ona trajala kao i sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 73. i navedena sudska praksa).

69 Kad je, kao prvo, riječ o težini povrede, valja podsjetiti na to da su obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguravanje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne obveze država članica za osiguravanje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima nedvojbenu težinu (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 74. i navedena sudska praksa).

70 U ovom slučaju valja utvrditi da Republika Slovenija, kao što to proizlazi iz točke 32. ove presude, u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, kako ga je produljila Komisija, odnosno 23. veljače 2022., nije ispunila obveze koje je na temelju Direktive 2018/1972 imala u pogledu njena prenošenja, tako da nije bila osigurana puna djelotvornost prava Unije. Težina te povrede obveze tim je veća zbog okolnosti da Republika Slovenija u tom trenutku Komisiji još nije bila priopćila nijednu mjeru za prenošenje te direktive.

71 Osim toga, kao što to ističe Komisija, Direktiva 2018/1972 glavni je zakonodavni akt u području elektroničkih komunikacija.

72 Konkretno, prije svega, u skladu s odredbama članka 1. stavka 1. Direktive 2018/1972, njome se „utvrđuje usklađeni okvir za pravno uređenje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga, povezane opreme i povezanih usluga te određenih značajki terminalne opreme. [U njoj se] navode zadaće nacionalnih regulatornih tijela i, ako je primjenjivo, drugih nadležnih tijela i utvrđuje niz postupaka kako bi se osigurala usklađena primjena regulatornog okvira u cijeloj Uniji”.

73 Nadalje, u skladu s člankom 1. stavkom 2. te direktive, njezin je cilj, s jedne strane, provedba unutarnjeg tržišta u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga iz kojega proizlazi postavljanje i prihvaćanje osiguranih mreža vrlo velikoga kapaciteta, održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost elektroničkih komunikacijskih usluga, dostupnost, sigurnost mreža i usluga te pogodnosti za krajnje korisnike, i s druge strane, osiguravanje pružanja kvalitetnih, cjenovno pristupačnih i javno dostupnih usluga na području cijele Unije putem učinkovitoga tržišnog natjecanja i odabira, poboljšati okolnosti u kojima na tržištu potrebe krajnjih korisnika, uključujući korisnike s invaliditetom radi jednakoga pristupa uslugama kakav imaju ostali korisnici, nisu uspješno zadovoljene te utvrditi potrebna prava krajnjih korisnika.

74 Konačno, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 2. i 3. Direktive 2018/1972, njome se izmjenjuje regulatorni okvir koji je bio na snazi prije njezina donošenja kako bi se uzeo u obzir tehnološki i tržišni razvoj.

75 Međutim, kao što to Komisija s pravom tvrdi, to što Republika Slovenija nije prenijela Direktivu 2018/1972, prvo, štetno se odražava na regulatorne prakse u cijeloj Uniji kada je riječ o upravljanju sustavom elektroničkih komunikacija, odobrenjima vezanima uz spektar i pravilima za pristup tržištu. Poduzetnici stoga nemaju pogodnost korištenja sveobuhvatnijih i predvidljivijih postupaka za priznavanje ili produljivanje pravâ korištenja postojećeg spektra ni predvidljivost regulative zbog minimalnog trajanja od 20 godina dozvola za korištenje spektra. Takvi nedostaci izravno utječu na dostupnost i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta unutar Unije. Drugo, potrošači ne mogu iskoristiti niz konkretnih pogodnosti koje im se priznaju tom direktivom, kao što su rješenja u pogledu pristupa korištenju povoljnih komunikacijskih usluga, zahtjev da im moraju biti pružene jasne informacije o ugovorima, obveza primjene transparentnih cijena, pojednostavljivanje promjene mrežnih operatora radi poticanja povoljnijih maloprodajnih cijena, te obveza operatora da krajnjim korisnicima s invaliditetom ponude istovjetan pristup komunikacijskim uslugama.

76 Kad je riječ, kao drugo, o trajanju povrede, važno je podsjetiti na to da se ono u načelu treba procjenjivati uzimajući u obzir trenutak u kojem Sud ocjenjuje činjenice i da treba smatrati da se ta ocjena činjenica provodi na dan zatvaranja postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 79. i navedenu sudsku praksu).

77 Kad je riječ, s jedne strane, o početku razdoblja koje valja uzeti u obzir za određivanje visine paušalnog iznosa koji treba izreći primjenom članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud je presudio da, za razliku od dnevne novčane kazne, datum koji valja uzeti u obzir radi ocjene trajanja predmetne povrede obveze nije datum isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, nego datum kad ističe rok za prenošenje predviđen dotičnom direktivom (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 79. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 90.).

78 U ovom slučaju nije na odgovarajući način osporeno to da Republika Slovenija u trenutku isteka roka za prenošenje predviđenog člankom 124. Direktive 2018/1972, odnosno 21. prosinca 2020., nije donijela zakone i druge propise potrebne da se osigura potpuno prenošenje te direktive i to da ih, slijedom toga, nije ni priopćila Komisiji.

79 S druge strane, u svojim očitovanjima na Komisijinu prilagodbu tužbenog zahtjeva, Republika Slovenija ne osporava da se prenošenje Direktive 2018/1972 u slovensko pravo može smatrati dovršenim 10. studenoga 2022.

80 Iz toga proizlazi da je povreda obveze koja je utvrđena u točki 32. ove presude trajala od 22. prosinca 2020. do 11. studenoga 2022., odnosno u razdoblju od 688 dana, što predstavlja veoma dugo trajanje.

81 Međutim, valja uzeti u obzir činjenicu da je to trajanje jednim dijelom moglo biti posljedica izvanrednih okolnosti povezanih s pandemijom bolesti COVID-19. Naime, Republika Slovenija tvrdi, a ta njezina tvrdnja nije osporena, da je zbog tih nepredvidivih okolnosti koje nisu ovisile o njezinoj volji, odgođen zakonodavni postupak potreban za prenošenje Direktive 2018/1972 i da je samim time zbog njih produljeno razdoblje tijekom kojeg je trajala ta povreda obveze.

82 Kad je, kao treće, riječ o sposobnosti plaćanja predmetne države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da je potrebno uzeti u obzir BDP te države članice, prema stanju u trenutku kad Sud ispituje činjenice (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 85. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 97.).

83 Komisija predlaže da se osim BDP-a Republike Slovenije uzme u obzir i njezina institucionalna snaga u Uniji izražena brojem zastupničkih mjesta koji ta država članica ima u Europskom parlamentu. Komisija također smatra da treba primijeniti koeficijent prilagodbe 4,5 kako bi se osigurala proporcionalnost i odvraćajući učinak sankcija koje od Suda traži da izrekne toj državi članici.

84 Međutim, Sud je nedavno vrlo jasno precizirao, s jedne strane, da uzimanje u obzir institucionalne snage odnosne države članice očito nije neophodno da bi se osiguralo dostatno odvraćanje i da se tu državu članicu navede da promijeni svoje trenutno ili buduće ponašanje i, s druge strane, da Komisija nije dokazala postojanje objektivnih kriterija na temelju kojih je odredila da vrijednost tog koeficijenta prilagodbe iznosi 4,5 (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, t. 115. i 117.).

85 Imajući u vidu sve okolnosti ovog predmeta te s obzirom na diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, kojim je predviđeno da Sud, kad je riječ o paušalnom iznosu čije plaćanje nalaže, ne može odrediti iznos koji je viši od onog koji je navela Komisija, valja zaključiti da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja povreda obveza sličnih onoj koja proizlazi iz povrede članka 124. Direktive 2018/1972 i utječe na punu djelotvornost prava Unije, može zahtijevati nalaganje plaćanja paušalnog iznosa od 800 000 eura.

86 Slijedom toga, Republici Sloveniji valja naložiti da Komisiji plati paušalni iznos u visini od 800 000 eura.

Troškovi

87 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Na temelju članka 141. stavka 1. tog poslovnika, stranka koja povuče tužbu ili zahtjev dužna je snositi troškove, ako je to zatražila druga stranka u svojim očitovanjima na povlačenje. Taj članak 141. stavak 2. međutim predviđa da na zahtjev stranke koja je povukla tužbu ili zahtjev, troškove snosi druga stranka, ako se to čini opravdanim s obzirom na njezino ponašanje. Naposljetku, u skladu s navedenim člankom 141. stavkom 4., ako nijedna stranka nije tražila naknadu troškova, svaka stranka snosi vlastite troškove.

88 U ovom slučaju, iako je Komisija zatražila da se Republiku Sloveniju osudi zbog povrede obveze i iako je utvrđeno da je došlo do povrede obveze, ta je institucija djelomično povukla svoju tužbu, a da pritom nije tražila da ta država članica snosi troškove povezane s ovim postupkom. Osim toga, navedena država članica u svojim očitovanjima na Komisijino povlačenje tužbe nije zatražila da se toj instituciji naloži snošenje troškova.

89 Međutim, valja istaknuti da je Komisijino povlačenje tužbe bilo posljedica postupka Republike Slovenije, s obzirom na to da je ta država članica mjere za potpuno prenošenje Direktive 2018/1972 donijela i priopćila Komisiji tek nakon podnošenja predmetne tužbe i da je upravo zbog tog postupka zahtjev te institucije da se navedenoj državi članici naloži plaćanje novčane kazne postao bespredmetan pa ga je Komisija povukla.

90 U tim okolnostima i s obzirom na to da nije moguće utvrditi postojanje relevantne razlike između troškova koji su u vezi s povredom obveze utvrđenom u točki 32. ove presude i onih koji su u vezi s Komisijinim djelomičnim povlačenjem tužbe, valja odlučiti da će Republika Slovenija, osim vlastitih troškova, snositi i Komisijine troškove.

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

1. **Time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, kako ga je produljila Europska komisija, nije donijela zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija i, slijedom toga, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, Republika Slovenija nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 124. stavka 1. te direktive.**

2. **Republici Sloveniji nalaže se da Europskoj komisiji plati paušalni iznos u visini od 800 000 eura.**

3. **Republici Sloveniji nalaže se da pored vlastitih troškova, snosi i troškove Europske komisije.**

Potpisi