HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a noua)

14 martie 2024*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Directiva (UE) 2018/1972 – Codul european al comunicațiilor electronice – Lipsa transpunerii și a comunicării măsurilor de transpunere – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei sume forfetare și a unei penalități cu titlu cominatoriu – Criterii pentru stabilirea cuantumului sancțiunii – Desistare parțială”

În cauza C-457/22,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 8 iulie 2022,

Comisia Europeană, reprezentată de M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari și E. Manhaeve, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Slovenia, reprezentată de T. Mihelič Žitko, în calitate de agent,

pârâtă,

CURTEA (Camera a noua),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, îndeplinind funcția de președinte de cameră, domnul S. Rodin și doamna L. S. Rossi (raportoare), judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: slovena.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

– constatarea faptului că, prin neadoptarea tuturor actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2018, L 321, p. 36) sau, în orice caz, prin necomunicarea acestor acte Comisiei, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 124 alineatul (1) din directiva menționată;

– obligarea Republicii Slovenia, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, la plata unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice de 6 256,17 euro începând de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, pentru motivul că acest stat membru nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a directivei menționate;

– obligarea Republicii Slovenia, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, la plata unei sume forfetare de 1 390,77 euro pe zi, înmulțită cu numărul de zile în care a persistat neîndeplinirea obligațiilor descris la prima liniuță, cu un minim de 383 000 de euro, și

– obligarea Republicii Slovenia la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

2 Considerentele (2) și (3) ale Directivei 2018/1972 enunță:

„(2) Funcționarea celor cinci directive care fac parte din cadrul de reglementare existent pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice […] face obiectul unor revizuiri periodice de către Comisie, în special pentru a determina necesitatea unei modificări în contextul evoluțiilor tehnologice și ale pieței.

(3) În Comunicarea sa din 6 mai 2015 de stabilire a unei strategii privind piața unică digitală pentru Europa, Comisia a afirmat că revizuirea cadrului de reglementare privind telecomunicațiile se va concentra pe măsuri care vizează stimularea investițiilor în rețele de mare viteză de bandă largă, va introduce o abordare mai uniformă a pieței interne în ceea ce privește politica în domeniul spectrului de frecvențe radio și gestionarea acestuia, va asigura condiții pentru o adevărată piață internă prin abordarea fragmentării în materie de reglementare, va garanta o protecție efectivă a consumatorilor, condiții de concurență echitabile pentru toți actorii de pe piață și aplicarea uniformă a normelor și, de asemenea, va oferi un cadru instituțional de reglementare mai eficace.”

3 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiect, domeniu de aplicare și scop”, prevede:

„(1) Prezenta directivă stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, a facilităților asociate și a serviciilor asociate, precum și a anumitor aspecte privind echipamentele terminale. Directiva stabilește sarcinile care revin autorităților naționale de reglementare și, după caz, altor autorități competente și instituie o serie de proceduri care să asigure aplicarea armonizată a cadrului de reglementare în întreaga Uniune [Europeană].

(2) Scopul prezentei directive îl constituie:

(a) realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice care să aibă ca rezultat instalarea și adoptarea rețelelor de foarte mare capacitate, o concurență durabilă, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice, accesibilitatea și securitatea rețelelor și a serviciilor, precum și beneficii pentru utilizatorii finali; și

(b) garantarea furnizării în întreaga Uniune a unor servicii destinate publicului, de bună calitate și la prețuri accesibile, printr-o concurență efectivă și prin posibilități de alegere efective, abordarea cazurilor în care piața nu îndeplinește în mod satisfăcător necesitățile utilizatorilor finali, inclusiv necesitățile utilizatorilor cu dizabilități de a accesa serviciile în condiții de egalitate cu ceilalți, precum și stabilirea drepturilor necesare pentru utilizatorii finali.

[…]”

4 Articolul 124 din directiva menționată, intitulat „Transpunerea”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre adoptă și publică până la 21 decembrie 2020 actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul actelor respective.

Statele membre aplică actele respective începând cu 21 decembrie 2020.

Atunci când statele membre adoptă actele respective, acestea conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Acestea conțin, de asemenea, o mențiune care precizează că trimiterile, în acte cu putere de lege și acte administrative în vigoare, la directivele abrogate prin prezenta directivă se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri și formularea acestei mențiuni.”

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

5 Întrucât Republica Slovenia nu a transmis Comisiei nicio informație referitoare la adoptarea dispozițiilor necesare pentru transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul sloven, în conformitate cu articolul 124 din aceasta, Comisia a trimis statului membru menționat, la 4 februarie 2021, o scrisoare de punere în întârziere.

6 După ce au solicitat și au obținut o prelungire a termenului de răspuns la această scrisoare de punere în întârziere, autoritățile slovene au răspuns la 4 iunie 2021 arătând în special că Directiva 2018/1972 trebuia să fie transpusă prin intermediul unei legi care trebuia să fie publicată și comunicată Comisiei cel târziu în luna decembrie 2021 (denumită în continuare „legea de transpunere”).

7 La 23 septembrie 2021, Comisia a adresat Republicii Slovenia un aviz motivat. La 5 noiembrie 2021, autoritățile slovene au solicitat o prelungire a termenului de răspuns la acest aviz motivat și au informat Comisia că un incident în cursul procedurii legislative interne întârziase adoptarea legii menționate, aceasta trebuind în prezent să fie publicată și comunicată în luna martie a anului 2022.

8 Comisia a aprobat această cerere și a prelungit termenul respectiv până la 23 februarie 2022.

9 În scrisoarea de răspuns la avizul motivat din 18 februarie 2022, autoritățile slovene au arătat că împrejurări neprevăzute au cauzat o întârziere suplimentară în transpunerea Directivei 2018/1972. În special, acestea au arătat că proiectul de lege de transpunere trebuia să fie adoptat în prezent în luna aprilie 2022, apoi această lege trebuia să fie publicată și comunicată Comisiei. Pe de altă parte, la 18 martie 2022, aceste autorități au transmis un tabel de corespondență între dispozițiile proiectului de lege menționat și cele ale anumitor dispoziții ale acestei directive. La 25 martie 2022, Comisia a formulat observații cu privire la proiectul de lege amintit.

10 Întrucât a considerat că Republica Slovenia nu adoptase dispozițiile necesare pentru a se conforma directivei menționate, Comisia a decis, la 6 aprilie 2022, să sesizeze Curtea prin prezenta acțiune.

11 La 12 aprilie 2022, autoritățile slovene au informat Comisia că votul privind proiectul de lege de transpunere fusese suspendat ca urmare a cererii, formulată de un grup de deputați, de organizare a unui referendum consultativ referitor la acest proiect.

12 La 14 iunie 2022, autoritățile slovene au informat Comisia cu privire la progresele înregistrate în transpunerea Directivei 2018/1972. În special, acestea au arătat că, în urma schimbării legislaturii, s-a pus capăt tuturor procedurilor legislative inițiate în legislatura precedentă, inclusiv celei referitoare la proiectul de lege de transpunere, că fusese prezentat un nou proiect de lege de transpunere și că nu se organizase și nici nu urma să se organizeze niciun referendum cu privire la acesta. Autoritățile menționate nu au comunicat niciun calendar pentru adoptarea acestui nou proiect de lege.

13 La 8 iulie 2022, Comisia a introdus prezenta acțiune.

14 Republica Slovenia solicită Curții, cu titlu principal, reducerea cuantumului sancțiunilor pecuniare solicitate de Comisie și, cu titlu subsidiar, respingerea tuturor pretențiilor acesteia din urmă.

15 În duplica din 19 decembrie 2022, Republica Slovenia a informat Curtea că, la 28 septembrie 2022, legea de transpunere a fost adoptată, că a informat Comisia cu privire la aceasta în aceeași zi și că legea menționată a intrat în vigoare la 10 noiembrie 2022.

16 La 19 decembrie 2022, procedura scrisă în prezenta cauză a fost încheiată.

17 Printr-un înscris din 20 iunie 2023, Comisia a informat Curtea că transpunerea Directivei 2018/1972 de către Republica Slovenia putea fi considerată ca fiind finalizată la 10 noiembrie 2022 și s-a desistat în parte de acțiunea sa, renunțând la cererea sa de stabilire a unei penalități cu titlu cominatoriu, și și-a adaptat în același timp concluziile prin care solicita obligarea acestui stat membru la plata unei sume forfetare în cuantum de 958 240,53 de euro.

18 La 31 iulie 2023, Republica Slovenia a prezentat observații cu privire la desistarea parțială a Comisiei și la adaptarea concluziilor acesteia din urmă.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în sensul articolului 258 TFUE

Argumentația părților

19 Comisia amintește că, în temeiul articolului 288 al treilea paragraf TFUE, statele membre sunt ținute să adopte dispozițiile necesare pentru a asigura transpunerea directivelor în ordinea lor juridică națională, în termenele prevăzute de aceste directive, și să comunice imediat aceste dispoziții Comisiei.

20 Comisia precizează că existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru în cauză astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat.

21 Or, în speță, la expirarea acestui termen sau la data introducerii prezentei acțiuni, Republica Slovenia nu ar fi luat încă măsurile necesare pentru transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul său național și, în orice caz, nu le-ar fi comunicat Comisiei.

22 Potrivit Comisiei, Republica Slovenia nu contestă în mod real neîndeplinirea obligațiilor care i se impută, limitându-se să invoce împrejurări de ordin practic și intern pentru a o justifica. Or, netranspunerea unei directive în termenul prevăzut de aceasta nu poate fi justificată prin asemenea împrejurări.

23 Într-adevăr, Republica Slovenia nu contestă în mod real neîndeplinirea obligațiilor și se limitează să descrie desfășurarea lucrărilor care au condus în cele din urmă la adoptarea legii de transpunere, care ar fi intrat în vigoare la 10 noiembrie 2022. Aceasta subliniază însă că, pe tot parcursul procedurii, a cooperat întotdeauna în mod loial cu Comisia și a informat-o cu privire la evoluția procedurii respective, a cărei întârziere ar fi cauzată de împrejurări neprevăzute pe care acest stat membru le-ar fi explicat Comisiei în răspunsul său la avizul motivat.

Aprecierea Curții

24 Potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 15 și jurisprudența citată].

25 Pe de altă parte, Curtea a statuat în mod repetat că, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare conțin o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 16 și jurisprudența citată].

26 În speță, termenul de răspuns la avizul motivat, astfel cum a fost prorogat de Comisie, a expirat la 23 februarie 2022. În consecință, trebuie să se aprecieze existența sau inexistența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor în raport cu stadiul legislației interne în vigoare la această dată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 17 și jurisprudența citată].

27 În această privință, este cert că la data menționată Republica Slovenia nu adoptase măsurile necesare pentru a asigura transpunerea Directivei 2018/1972 și, prin urmare, nici nu comunicase aceste măsuri Comisiei.

28 Pentru a justifica neîndeplinirea obligațiilor, Republica Slovenia, pe de o parte, invocă un incident survenit în cursul procedurii legislative, o schimbare a legislaturii, precum și o cerere de organizare a unui referendum consultativ și, pe de altă parte, subliniază spiritul de colaborare și de cooperare loială de care ar fi dat întotdeauna dovadă față de Comisie.

29 Or, asemenea argumente nu pot justifica neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie.

30 Astfel, pe de o parte, circumstanțele de natură constituțională internă invocate de Republica Slovenia nu pot fi relevante, având în vedere că, potrivit unei jurisprudențe constante, practicile sau situațiile din ordinea internă a unui stat membru nu pot justifica nerespectarea obligațiilor și a termenelor care rezultă din directivele Uniunii și, prin urmare, nici transpunerea tardivă sau incompletă a acestora [Hotărârea din 13 ianuarie 2021, Comisia/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punctul 79 și jurisprudența citată].

31 Pe de altă parte, nici împrejurarea că Republica Slovenia ar fi cooperat cu Comisia nu este relevantă pentru a aprecia realitatea neîndeplinirii obligațiilor reproșate acestui stat membru, având în vedere că statele membre și instituțiile Uniunii au, în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) TUE, obligația de a coopera între ele, iar această obligație cuprinde și transpunerea corectă și completă a directivelor, în termenele prevăzute de acestea.

32 În consecință, trebuie să se constate că, prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, astfel cum a fost prorogat de Comisie, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2018/1972 și, prin urmare, prin necomunicarea acestor acte Comisiei, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 124 alineatul (1) din această directivă.

Cu privire la cererile prezentate în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

Cu privire la cererea de obligare la plata unei penalități cu titlu cominatoriu

33 Astfel cum s-a arătat la punctul 17 din prezenta hotărâre, printr-un act din 20 iunie 2023, Comisia a recunoscut că transpunerea Directivei 2018/1972 de către Republica Slovenia putea fi considerată ca fiind finalizată la 10 noiembrie 2022 și, prin urmare, și-a retras cererea de impunere a plății unei penalități cu titlu cominatoriu.

34 În aceste împrejurări, nu mai este necesară pronunțarea cu privire la această cerere.

Cu privire la cererea de obligare la plata unei sume forfetare

– *Argumentația părților*

35 Comisia arată, pe de o parte, că Directiva 2018/1972 a fost adoptată potrivit procedurii legislative ordinare și intră, așadar, în domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE și, pe de altă parte, că neîndeplinirea de către Republica Slovenia a obligațiilor prevăzute la articolul 124 alineatul (1) din directiva menționată constituie în mod vădit o lipsă a comunicării măsurilor de transpunere a directivei respective, în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE.

36 Comisia amintește că, la punctul 23 din Comunicarea 2011/C 12/01, intitulată „Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din TFUE” (JO 2011, C 12, p. 1) (denumită în continuare „Comunicarea din 2011”), a precizat că sancțiunile pe care le va propune în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE vor fi calculate după metoda utilizată pentru sesizarea Curții în temeiul articolului 260 alineatul (2), astfel cum este prezentată la punctele 14-18 din Comunicarea SEC(2005) 1658, intitulată „Punerea în aplicare a articolului [260 TFUE]” (denumită în continuare „Comunicarea din 2005”).

37 În consecință, stabilirea sancțiunii ar trebui să se întemeieze, în primul rând, pe gravitatea încălcării, în al doilea rând, pe durata acesteia și, în al treilea rând, pe necesitatea de a asigura efectul disuasiv al sancțiunii înseși pentru a evita recidivele.

38 În ceea ce privește, în primul rând, gravitatea încălcării, conform punctului 16 din Comunicarea din 2005 și Comunicării din 2011, Comisia ar stabili coeficientul pentru gravitate ținând seama de doi parametri, și anume, pe de o parte, importanța normelor Uniunii care fac obiectul încălcării și, pe de altă parte, consecințele acestora pentru interesele generale și specifice în cauză.

39 Astfel, pe de o parte, Comisia arată că Directiva 2018/1972 este principalul act legislativ în domeniul comunicațiilor electronice. Mai întâi, Codul european al comunicațiilor electronice (denumit în continuare „CECE”) ar moderniza cadrul de reglementare al Uniunii privind comunicațiile electronice prin consolidarea opțiunilor și a drepturilor consumatorilor, prin asigurarea unor standarde mai ridicate pentru serviciile de comunicații, prin favorizarea investițiilor în rețele de foarte mare capacitate și prin promovarea accesului pe suport radio la conectivitatea de foarte mare capacitate în întreaga Uniune. În continuare, CECE ar stabili norme de organizare a sectorului comunicațiilor electronice, inclusiv structura instituțională și guvernanța sa. Dispozițiile acestuia ar consolida rolul autorităților naționale de reglementare prin stabilirea unui set minim de competențe pentru autoritățile menționate și prin consolidarea independenței acestora, prin stabilirea unor criterii de numire și a obligațiilor în materie de comunicare a informațiilor. În plus, CECE ar asigura și o gestionare eficace și efectivă a spectrului de frecvențe radio (denumit în continuare „spectrul”). Aceste dispoziții ar consolida practici uniforme ale statelor membre în ceea ce privește aspectele esențiale ale autorizațiilor legate de spectru. Dispozițiile menționate ar promova concurența la nivel de infrastructură și instalarea de rețele de foarte mare capacitate în întreaga Uniune. În sfârșit, CECE ar reglementa diferite aspecte ale furnizării de servicii de comunicații electronice, inclusiv obligațiile de serviciu universal, resursele de numerotație și drepturile utilizatorilor finali. Consolidarea acestor norme ar urmări creșterea siguranței și a protecției consumatorilor, în special în ceea ce privește accesul la aceste servicii la prețuri accesibile.

40 Pe de altă parte, netranspunerea Directivei 2018/1972 în dreptul sloven, *primo*, ar afecta practicile de reglementare din întreaga Uniune în ceea ce privește gestionarea sistemului de comunicații electronice, autorizațiile privind spectrul și normele de acces pe piață. În consecință, întreprinderile nu ar beneficia nici de proceduri mai uniforme și mai previzibile pentru acordarea sau reînnoirea drepturilor de utilizare a spectrului existent, nici de previzibilitatea reglementării care rezultă din durata minimă de 20 de ani a licențelor de utilizare a spectrului. Asemenea disfuncționalități ar avea o influență directă asupra disponibilității și instalării rețelelor de foarte mare capacitate în cadrul Uniunii. *Secundo*, consumatorii nu ar putea beneficia de o serie de avantaje concrete care le sunt conferite de această directivă, cum ar fi soluții privind accesul la furnizarea de servicii de comunicații la prețuri accesibile, cerința de a le furniza informații clare cu privire la contracte, obligația de a aplica tarife transparente, simplificarea trecerii de la un furnizor de rețele la altul pentru a promova prețuri cu amănuntul mai accesibile și obligația operatorilor de a oferi utilizatorilor finali cu dizabilități un acces echivalent la serviciile de comunicații.

41 Întrucât Republica Slovenia a comunicat Comisiei măsurile de transpunere a unui număr foarte redus de articole ale Directivei 2018/1972, Comisia propune un coeficient pentru gravitate 9.

42 În al doilea rând, în ceea ce privește durata neîndeplinirii obligațiilor, Comisia susține că aceasta corespunde perioadei cuprinse între data următoare celei a expirării termenului de transpunere a Directivei 2018/1972, și anume 22 decembrie 2020, și data la care a încetat neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 32 din prezenta hotărâre, și anume cea care precedă ziua asigurării conformității de către Republica Slovenia, care a avut loc la 10 noiembrie 2022, și anume data la care a intrat în vigoare legea de transpunere, astfel cum s-a arătat la punctul 15 din prezenta hotărâre. Ar rezulta că neîndeplinirea obligațiilor a durat 688 de zile.

43 În al treilea rând, în ceea ce privește capacitatea de plată a Republicii Slovenia, Comisia a aplicat factorul „n” prevăzut de Comunicarea 2019/C 70/01, intitulată „Modificarea metodei de calcul al plăților forfetare și al plăților zilnice ale penalităților cu titlu cominatoriu propuse de Comisie în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene” (JO 2019, C 70, p. 1). Acest factor ar ține seama de două elemente, și anume produsul intern brut (PIB) și ponderea instituțională a statului membru în cauză, exprimată prin numărul de reprezentanți în Parlamentul European alocat acestui stat membru.

44 Chiar dacă în Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2022:36), Curtea ar fi repus deja în discuție atât relevanța celui al doilea element, cât și a coeficientului de ajustare 4,5 prevăzute de comunicarea menționată, Comisia a decis totuși să aplice în speță criteriile prevăzute de aceasta, în așteptarea adoptării unei noi comunicări care să țină seama de respectiva jurisprudență recentă a Curții.

45 Astfel, în conformitate cu Comunicarea 2022/C 74/02 a Comisiei, intitulată „Actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumelor forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție a Uniunii Europene în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor” (JO 2022, C 74, p. 2) (denumită în continuare „Comunicarea din 2022”), factorul „n” pentru Republica Slovenia ar fi 0,17.

46 În ceea ce privește stabilirea cuantumului sumei forfetare, din cuprinsul punctului 20 din Comunicarea din 2005 ar reieși că aceasta ar trebui să aibă cel puțin o bază minimă fixă, care să reflecte principiul că orice caz de neexecutare persistentă a dreptului Uniunii reprezintă în sine,

independent de orice circumstanță agravantă, o atingere adusă principiului legalității într-o comunitate de drept, care necesită o sancțiune reală. Conform Comunicării din 2022, suma forfetară minimă pentru Republica Slovenia ar fi de 383 000 de euro.

47 În aplicarea metodei stabilite prin Comunicările din 2005 și din 2011, dacă rezultatul calculului sumei forfetare ar depăși această sumă forfetară minimă, Comisia ar propune Curții să stabilească suma forfetară prin înmulțirea unei valori zilnice cu numărul de zile corespunzător duratei încălcării, în speță 688 de zile.

48 Astfel, valoarea zilnică a sumei forfetare ar trebui calculată prin înmulțirea sumei de bază standard aplicabile la calcularea valorii zilnice a sumei forfetare cu coeficientul pentru gravitate și cu factorul „n”. Or, suma de bază standard ar fi, în conformitate cu Comunicarea din 2022, de 909 euro. În speță, coeficientul pentru gravitate este 9, Factorul „n” este 0,17. Ar rezulta din aceasta că valoarea sumei forfetare este de 1 390,77 euro pe zi.

49 Prin urmare, suma forfetară ar trebui stabilită la 958 240,53 euro.

50 Republica Slovenia consideră că un asemenea cuantum este excesiv.

51 Mai întâi, în ceea ce privește coeficientul pentru gravitate, efectul netranspunerii Directivei 2018/1972 în dreptul sloven asupra intereselor generale și specifice nu ar fi atât de important cum susține Comisia.

52 Astfel, Republica Slovenia afirmă că a comunicat Comisiei la 18 martie 2022 un tabel de corespondență în care ar fi enumerat dispozițiile dreptului sloven care au asigurat o transpunere parțială a acestei directive. Or, ca urmare a punerii în aplicare a acestor dispoziții, efectul netranspunerii directivei menționate ar fi mai mic decât cel estimat de Comisie.

53 Pe de altă parte, eforturile continue ale Republicii Slovenia de a atinge obiectivele Directivei 2018/1972 în cel mai scurt termen posibil s-ar reflecta și în progresele constante ale acestui stat membru în ceea ce privește poziția sa în clasamentul în raport cu indicele de referință DESI (Digital Economy and Society Index) (indicele economiei și al societății digitale) elaborat de Comisie, care urmează stadiul general al digitalizării în Uniune și progresele în materie de competitivitate digitală realizate de fiecare stat membru.

54 În continuare, în ceea ce privește coeficientul pentru durata încălcării, Republica Slovenia arată că, spre deosebire de metoda utilizată de Comisie, perioada care trebuie luată în considerare pentru a determina această durată nu este cea care începe în ziua următoare celei a expirării termenului de transpunere stabilit de directiva în cauză, ci, conform jurisprudenței, cea care începe să curgă de la data expirării termenului stabilit în avizul motivat.

55 În sfârșit, în ceea ce privește factorul „n”, Republica Slovenia se întemeiază în special pe punctele 111-117 din Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea ajutoarelor de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2022:36), pentru a susține că Comisia a ținut seama în mod eronat de ponderea instituțională a acestui stat membru în Uniune și a aplicat coeficientul de ajustare 4,5 prevăzut de Comunicarea 2019/C 70/01, menționată la punctul 43 din prezenta hotărâre.

56 Comisia răspunde, pe de o parte, că, în ceea ce privește gravitatea încălcării în cauză, a propus, ținând seama de transpunerea parțială notificată de Republica Slovenia, să se rețină un coeficient 9. Astfel, transpunerea a șase articole din Directiva 2018/1972, care conține 127 articole, nu ar

justifica adoptarea unui coeficient pentru gravitate inferior, cu atât mai mult cu cât nu se poate considera că toate articolele la care face referire Republica Slovenia în memoriul în apărare asigură o transpunere completă. Pe de altă parte, progresul Republicii Slovenia în clasamentul în raport cu indicele de referință DESI nu ar fi relevant pentru stabilirea gravității acestei încălcări.

57 De asemenea, în ceea ce privește durata încălcării, Comisia amintește că, în conformitate cu punctul 17 din Comunicarea din 2005, precum și cu punctele 27 și 31 din Comunicarea din 2011, perioada care trebuie luată în considerare pentru a determina această durată și a calcula coeficientul este chiar cea cuprinsă între data care urmează datei expirării termenului de transpunere stabilit de directiva în cauză și data la care Comisia a decis să sesizeze Curtea.

58 Aceasta nu ar împiedica Curtea să ia în considerare o perioadă diferită și, într-adevăr, ea stabilește durata unei neîndepliniri a obligațiilor considerând ca dată de încetare a acesteia data la care apreciază faptele, iar nu cea la care este sesizată de Comisie. Întrucât Comisia nu se poate întemeia pe această primă dată, ar trebui să utilizeze alte date de început și de sfârșit pentru a stabili durata respectivă și a-i calcula coeficientul.

59 În opinia Comisiei, calculul acestui coeficient trebuie să ia în considerare întreaga perioadă care a trecut de la data expirării termenului de transpunere a directivei în cauză. În cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, scopul urmărit prin luarea în considerare a datei de expirare a termenului stabilit în avizul motivat ar consta în determinarea, în vederea stabilirii unei neîndepliniri a obligațiilor, în sensul articolului 260 alineatul (1) TFUE, a existenței respectivei neîndepliniri a obligațiilor la această dată precisă. Or, prin definiție, durata unei neîndepliniri a obligațiilor nu s-ar limita la data respectivă, ci ar privi întreaga perioadă a încălcării, care nu a început pur și simplu la data expirării termenului stabilit în avizul motivat, ci la data expirării termenului de transpunere a directivei în cauză. În consecință, nu s-ar putea considera că existența unei neîndepliniri a obligațiilor nu începe decât de la data expirării termenului stabilit în avizul motivat.

60 O asemenea abordare ar fi conformă cu principiul egalității de tratament. Dacă data de începere a neîndeplinirii obligațiilor care trebuie luată în considerare în scopul calculării coeficientului pentru durată al acesteia și al impunerii unei sancțiuni ar fi data expirării termenului stabilit în avizul motivat, durata acestei neîndepliniri a obligațiilor ar depinde de durata procedurii precontencioase. Din aceasta ar putea rezulta o inegalitate de tratament între statele membre supuse aceluiași termen de transpunere.

61 Comisia subliniază de asemenea că data relevantă pentru stabilirea duratei unei încălcări depinde de obiectul acestei încălcări. În cadrul procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (2) TFUE, ar fi vorba despre neexecutarea unei hotărâri a Curții, astfel încât punctul de referință cronologic relevant ar fi data pronunțării acestei hotărâri. În schimb, în cazul procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (3), încălcarea ar consta în lipsa notificării măsurilor de transpunere a unei directive de către un stat membru, astfel încât punctul de referință cronologic relevant ar fi data de la care acest stat membru nu și-a îndeplinit obligația de a comunica aceste măsuri de transpunere.

62 În duplică, Republica Slovenia afirmă că aplicarea unei sancțiuni pecuniare nu se mai justifică întrucât Directiva 2018/1972 a fost transpusă pe deplin în dreptul sloven la 10 noiembrie 2022.

– *Aprecierea Curții*

63 Având în vedere că, după cum reiese din cuprinsul punctului 32 din prezenta hotărâre, s-a stabilit că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, așa cum a fost prorogat de Comisie, Republica Slovenia nu comunicase Comisiei măsurile de transpunere completă a Directivei 2018/1972, în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE, neîndeplinirea obligațiilor astfel constatată intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

64 Potrivit unei jurisprudențe constante, finalitatea obligării la plata unei sume forfetare în temeiul dispoziției menționate se întemeiază pe aprecierea consecințelor neexecutării obligațiilor de către statul membru respectiv asupra intereselor private și publice, în special atunci când încălcarea a persistat o perioadă îndelungată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 54 și jurisprudența citată].

65 În ceea ce privește oportunitatea impunerii plății unei sume forfetare în speță, trebuie amintit că revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată, precum și de nivelul de persuasiune și de disuasiune pe care îl consideră necesar, competența de a adopta sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 69 și jurisprudența citată].

66 În prezenta cauză, trebuie să se considere că, în pofida faptului că Republica Slovenia a cooperat cu serviciile Comisiei pe tot parcursul procedurii precontencioase și le-a informat cu privire la motivele care au împiedicat-o să asigure transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul sloven, ansamblul elementelor de drept și de fapt care însoțesc neîndeplinirea obligațiilor constatată, și anume lipsa totală a comunicării măsurilor necesare transpunerii complete a acestei directive la expirarea termenului stabilit în avizul motivat și chiar la data introducerii prezentei acțiuni, constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive precum impunerea plății unei sume forfetare [a se vedea prin analogie Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 70 și jurisprudența citată].

67 Prin urmare, este oportun să se impună Republicii Slovenia plata unei sume forfetare.

68 În ceea ce privește calculul acestei sume forfetare, trebuie amintit că, în exercitarea puterii sale de apreciere în materie, așa cum a fost încadrată de propunerile Comisiei, revine Curții sarcina de a stabili cuantumul sumei forfetare la plata căreia un stat membru poate fi obligat în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, astfel încât acesta să fie, pe de o parte, adaptat împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțional cu încălcarea săvârșită. Printre factorii pertinenți în această privință se numără în special elemente precum gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, perioada în care a persistat aceasta, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 73 și jurisprudența citată].

69 În ceea ce privește, în primul rând, gravitatea încălcării, trebuie amintit că obligația de a adopta măsuri naționale pentru a asigura transpunerea completă a unei directive, precum și cerința de a comunica aceste măsuri Comisiei constituie obligații esențiale ale statelor membre în scopul

asigurării deplinei efectivități a dreptului Uniunii și că nerespectarea obligațiilor respective trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de o gravitate certă [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 74 și jurisprudența citată].

70 În speță, trebuie să se constate că, după cum reiese din cuprinsul punctului 32 din prezenta hotărâre, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, așa cum a fost prorogat de Comisie, și anume la 23 februarie 2022, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile de transpunere care îi reveneau în temeiul Directivei 2018/1972, astfel încât efectivitatea deplină a dreptului Uniunii nu a fost asigurată. Gravitatea acestei neîndepliniri a obligațiilor este sporită de împrejurarea că la această din urmă dată Republica Slovenia nu comunicase încă nicio măsură de transpunere a directivei menționate.

71 În plus, așa cum subliniază Comisia, Directiva 2018/1972 este principalul act legislativ în domeniul comunicațiilor electronice.

72 În special, mai întâi, potrivit articolului 1 alineatul (1) din Directiva 2018/1972, aceasta „stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, a facilităților asociate și a serviciilor asociate, precum și a anumitor aspecte privind echipamentele terminale. Directiva stabilește sarcinile care revin autorităților naționale de reglementare și, după caz, altor autorități competente și instituie o serie de proceduri care să asigure aplicarea armonizată a cadrului de reglementare în întreaga Uniune [Europeană]."

73 În continuare, potrivit articolului 1 alineatul (2) din directiva menționată, scopul acesteia este, pe de o parte, realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice care să aibă ca rezultat instalarea și adoptarea rețelelor de foarte mare capacitate, o concurență durabilă, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice, accesibilitatea și securitatea rețelelor și a serviciilor, precum și beneficii pentru utilizatorii finali, și, pe de altă parte, garantarea furnizării în întreaga Uniune a unor servicii destinate publicului, de bună calitate și la prețuri accesibile, printr-o concurență efectivă și prin posibilități de alegere efective, abordarea cazurilor în care piața nu îndeplinește în mod satisfăcător necesitățile utilizatorilor finali, inclusiv necesitățile utilizatorilor cu dizabilități de a accesa serviciile în condiții de egalitate cu ceilalți, precum și stabilirea drepturilor necesare pentru utilizatorii finali.

74 În sfârșit, astfel cum rezultă din considerentele (2) și (3) ale Directivei 2018/1972, aceasta aduce modificări cadrului de reglementare în vigoare înainte de adoptarea sa pentru a ține seama de evoluțiile tehnologice și ale pieței.

75 Or, după cum arată Comisia în mod întemeiat, netranspunerea Directivei 2018/1972 de către Republica Slovenia, *primo*, dăunează practicilor de reglementare din întreaga Uniune în ceea ce privește gestionarea sistemului de comunicații electronice, autorizațiile legate de spectru și normele de acces pe piață. În consecință, întreprinderile nu ar beneficia nici de proceduri mai uniforme și mai previzibile pentru acordarea sau reînnoirea drepturilor de utilizare a spectrului existent, nici de previzibilitatea reglementării care rezultă din durata minimă de 20 de ani a licențelor de utilizare a spectrului. Asemenea disfuncționalități au o influență directă asupra disponibilității și instalării rețelelor de foarte mare capacitate în cadrul Uniunii. *Secundo*, consumatorii nu pot beneficia de o serie de avantaje concrete care le sunt conferite de această directivă, cum ar fi soluții privind accesul la furnizarea de servicii de comunicații la prețuri accesibile, cerința de a le furniza informații clare cu privire la contracte, obligația de a aplica tarife

transparente, simplificarea trecerii de la un furnizor de rețele la altul pentru a promova prețuri cu amănuntul mai accesibile și obligația operatorilor de a oferi utilizatorilor finali cu dizabilități un acces echivalent la serviciile de comunicații.

76 În ceea ce privește, în al doilea rând, durata încălcării, trebuie amintit că ea trebuie în principiu să fie evaluată ținând seama de data la care Curtea apreciază faptele și că trebuie să se considere că această apreciere a faptelor intervine la data încheierii procedurii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 79 și jurisprudența citată].

77 Referitor, pe de o parte, la începutul perioadei de care trebuie să se țină seama pentru stabilirea cuantumului sumei forfetare care trebuie aplicată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, Curtea a statuat că, spre deosebire de penalitatea cu titlu cominatoriu zilnică, data care trebuie reținută în vederea evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză nu este data expirării termenului stabilit în avizul motivat, ci data la care expiră termenul de transpunere prevăzut de directiva în discuție [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 79, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 90].

78 În speță, nu se contestă în mod valabil că, la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 124 din Directiva 2018/1972, și anume la 21 decembrie 2020, Republica Slovenia nu adoptase actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura transpunerea completă a acestei directive și, prin urmare, nici nu le comunicase Comisiei.

79 Pe de altă parte, în observațiile sale cu privire la adaptarea concluziilor Comisiei, Republica Slovenia nu contestă că transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul sloven poate fi considerată ca fiind finalizată la 10 noiembrie 2022.

80 Rezultă că neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 32 din prezenta hotărâre a persistat în perioada cuprinsă între 22 decembrie 2020 și 11 noiembrie 2022, și anume o perioadă de 688 de zile, ceea ce constituie o durată foarte îndelungată.

81 Cu toate acestea, trebuie să se ia în considerare faptul că această durată a putut să rezulte în parte din împrejurările excepționale legate de pandemia de COVID-19. Astfel, Republica Slovenia susține, fără ca afirmațiile sale să fie contestate, că aceste împrejurări, imprevizibile și independente de voința sa, au întârziat procesul legislativ necesar în vederea transpunerii Directivei 2018/1972 și au prelungit, prin urmare, perioada în care a persistat această neîndeplinire a obligațiilor.

82 În ceea ce privește, în al treilea rând, capacitatea de plată a statului membru în cauză, reiese din jurisprudența Curții că trebuie luat în considerare PIB-ul acestui stat membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 85, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 97].

83 Comisia propune să se ia în considerare, pe lângă PIB-ul Republicii Slovenia, ponderea instituțională a acesteia în Uniune, exprimată prin numărul de reprezentanți în Parlamentul European de care dispune acest stat membru. De asemenea, Comisia consideră că ar trebui utilizat un coeficient de ajustare 4,5 pentru a garanta caracterul proporțional și disuasiv al sancțiunilor pe care solicită Curții să le aplice statului membru menționat.

84 Cu toate acestea, Curtea a precizat recent în mod foarte clar că, pe de o parte, luarea în considerare a ponderii instituționale a statului membru în cauză nu este indispensabilă pentru a garanta o descurajare suficientă și pentru a determina acest stat membru să își modifice comportamentul actual sau viitor și că, pe de altă parte, Comisia nu a demonstrat criteriile obiective în temeiul cărora a stabilit valoarea coeficientului de ajustare la 4,5 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punctele 115 și 117].

85 Având în vedere ansamblul împrejurărilor din prezenta cauză și ținând seama de puterea de apreciere recunoscută Curții la articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că, în ceea ce privește suma forfetară a cărei plată o impune, Curtea nu poate depăși cuantumul indicat de Comisie, trebuie să se considere că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare cu cea rezultată din nerespectarea articolului 124 din Directiva 2018/1972 și care afectează deplina efectivitate a dreptului Uniunii este de natură să necesite impunerea plății unei sume forfetare al cărei cuantum trebuie să fie stabilit la 800 000 de euro.

86 În consecință, se impune obligarea Republicii Slovenia la plata către Comisie a unei sume forfetare în cuantum de 800 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

87 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 141 alineatul (1) din același regulament, partea care se desistează este obligată la plata cheltuielilor de judecată, la cererea celeilalte părți, formulată în cadrul observațiilor sale privind desistarea. Articolul 141 alineatul (2) prevede, cu toate acestea, că, la cererea părții care se desistează, cheltuielile de judecată se suportă de către cealaltă parte în cazul în care conduita acesteia din urmă justifică acest lucru. În sfârșit, potrivit articolului 141 alineatul (4) menționat, în absența unei cereri privitoare la cheltuielile de judecată, fiecare parte suportă propriile cheltuieli.

88 În speță, deși Comisia a solicitat obligarea Republicii Slovenia la plata cheltuielilor de judecată și deși s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, această instituție s-a desistat în parte de acțiunea sa fără a solicita ca statul membru în cauză să suporte cheltuielile de judecată aferente prezentei acțiuni. Pe de altă parte, în observațiile sale privind desistarea Comisiei, statul membru menționat a solicitat ca aceasta din urmă să fie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

89 În această situație, trebuie arătat că desistarea Comisiei a fost rezultatul atitudinii Republicii Slovenia, întrucât statul membru respectiv nu a adoptat și nu a comunicat Comisiei măsurile de transpunere completă a Directivei 2018/1972 decât după introducerea prezentei acțiuni, și că tocmai ca urmare a acestei atitudini cererea acestei instituții prin care se urmărea obligarea statului membru menționat la plata unei penalități cu titlu cominatoriu a rămas fără obiect, iar Comisia a retras-o.

90 În aceste condiții și în lipsa posibilității de a stabili o distincție pertinentă între cheltuielile de judecată aferente neîndeplinirii obligațiilor constatate la punctul 32 din prezenta hotărâre și cele aferente desistării parțiale a Comisiei, trebuie să se decidă că Republica Slovenia va suporta, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisie.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a noua) declară și hotărăște:

1) **Prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice și, prin urmare, prin necomunicarea acestor acte Comisiei Europene, Republica Slovenia nu și a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 124 alineatul (1) din această directivă.**

2) **Obligă Republica Slovenia la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare în valoare de 800 000 de euro.**

3) **Obligă Republica Slovenia să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

Semnături