Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (deviata komora)

zo 14. marca 2024*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Smernica (EÚ) 2018/1972 – Európsky kódex elektronických komunikácií – Neprebratie a neoznámenie opatrení na prebratie – Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Návrh na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu a penále – Kritériá na stanovenie výšky sumy sankcie – Čiastočné späťvzatie“

Vo veci C-457/22,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ a článku 260 ods. 3 ZFEÚ, podaná 8. júla 2022,

Európska komisia, v zastúpení: M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari a E. Manhaeve, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Slovinskej republike, v zastúpení: T. Mihelič Žitko, splnomocnená zástupkyňa,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (deviata komora),

v zložení: sudcovia J.-C. Bonichot, vykonávajúci funkciu predsedu deviatej komory, S. Rodin a L. S. Rossi (spravodajkyňa),

generálna advokátka: T. Ćapeta,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: slovinčina.

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Slovinská republika si tým, že neprebrala všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (Ú. v. EÚ L 321, s. 36), alebo tým, že v každom prípade neoznámila Komisii takéto ustanovenia, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 124 ods. 1 tejto smernice,

– uložil Slovinskej republike v súlade s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ denné penále vo výške 6 256,17 eura odo dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci z toho dôvodu, že tento členský štát si nesplnil povinnosť oznámiť opatrenia na prevzatie uvedenej smernice,

– uložil Slovinskej republike v súlade s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu vo výške 1 390,77 eura za každý deň, vynásobenú počtom dní trvania nesplnenia povinnosti uvedeného v prvej zarážke, a to v minimálnej výške sumy 383 000 eur, a

– uložil Slovinskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

2 Odôvodnenia 2 a 3 smernice 2018/1972 znejú:

„(2) Fungovanie piatich smerníc, ktoré sú súčasťou existujúceho regulačného rámca pre elektronické komunikačné siete a služby… podlieha pravidelnému preskúmaniu Komisiou, a to s cieľom predovšetkým určiť potrebu zmeny so zreteľom na vývoj technológií a trhu.

(3) Vo svojom oznámení zo 6. mája 2015 ustanovujúcom stratégiu digitálneho jednotného trhu v Európe Komisia vyhlásila, že jej preskúmanie telekomunikačného rámca sa má sústrediť na opatrenia, ktoré sa zameriavajú na stimulovanie investícií do vysokorýchlostných širokopásmových sietí, prinášajú súdržnejší prístup vnútorného trhu k politike a správe rádiového spektra, zabezpečujú podmienky pre skutočný vnútorný trh odstránením rozdrobenosti regulácie, zabezpečujú efektívnu ochranu spotrebiteľov, rovnaké podmienky pre všetkých účastníkov trhu a jednotné uplatňovanie pravidiel, ako aj efektívnejší regulačný inštitucionálny rámec.“

3 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Predmet úpravy, rozsah pôsobnosti a ciele“, stanovuje:

„1. Touto smernicou sa vytvára harmonizovaný rámec regulácie elektronických komunikačných sietí, elektronických komunikačných služieb, pridružených prostriedkov a pridružených služieb a určitých aspektov koncových zariadení. Ustanovujú sa ňou úlohy národných regulačných orgánov a v prípade potreby iných príslušných orgánov a zriaďuje sa súbor postupov na zabezpečenie harmonizovaného uplatňovania regulačného rámca v celej [Európskej ú]nii.

2. Ciele tejto smernice sú:

a) implementovať vnútorný trh s elektronickými komunikačnými sieťami a službami, čoho výsledkom je zavádzanie a využívanie vysokokapacitných sietí, udržateľná hospodárska súťaž, interoperabilita elektronických komunikačných služieb, prístupnosť, bezpečnosť sietí a služieb a prospech koncového používateľa a

b) zabezpečiť poskytovanie kvalitných, cenovo prijateľných a verejne dostupných služieb v celej Únii prostredníctvom efektívnej hospodárskej súťaže a výberu, zaoberať sa okolnosťami, za ktorých sa na trhu dostatočne neuspokojujú potreby koncových používateľov vrátane koncových používateľov so zdravotným postihnutím, aby mali k službám rovnocenný prístup ako ostatní, a ustanoviť potrebné práva koncového používateľa.

…“

4 Článok 124 uvedenej smernice s názvom „Transpozícia“ v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty prijmú a uverejnia do 21. decembra 2020 zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. Bezodkladne Komisii oznámia znenie týchto ustanovení.

Členské štáty uplatňujú tieto opatrenia od 21. decembra 2020.

Členské štáty uvedú priamo v prijatých opatreniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Takisto uvedú, že odkazy v platných zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach na smernice zrušené touto smernicou sa považujú za odkazy na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze a jeho znenie upravia členské štáty.“

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

5 Keďže Slovinská republika nepredložila žiadnu informáciu týkajúcu sa prijatia ustanovení potrebných na prebratie smernice 2018/1972 do slovinského práva podľa článku 124 tejto smernice, Komisia 4. februára 2021 zaslala tomuto členskému štátu formálnu výzvu.

6 Slovinské orgány po tom, čo požiadali o predĺženie lehoty na odpoveď na túto formálnu výzvu, čomu bolo vyhovené, 4. júna 2021 odpovedali, pričom najmä uviedli, že smernica 2018/1972 sa mala prebrať prostredníctvom zákona, ktorý mal byť uverejnený a oznámený Komisii najneskôr v decembri 2021 (ďalej len „zákon, ktorým sa preberá smernica“).

7 Dňa 23. septembra 2021 Komisia adresovala Slovinskej republike odôvodnené stanovisko. Dňa 5. novembra 2021 slovinské orgány požiadali o predĺženie lehoty na odpoveď na toto odôvodnené stanovisko a informovali Komisiu, že incident v priebehu vnútroštátneho legislatívneho postupu spôsobil oneskorenie prijatia tohto zákona, ktorý sa tak mal uverejniť a oznámiť v marci 2022.

8 Komisia povolila predĺženie lehoty do 23. februára 2022.

9 Slovinské orgány vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko z 18. februára 2022 uviedli, že nepredvídané okolnosti spôsobili ďalšie oneskorenie pri preberaní smernice 2018/1972. Konkrétne uviedli, že návrh zákona, ktorým sa preberá smernica, sa má prijať v apríli 2022 a potom tento sa zákon uverejní a bude oznámený Komisii. Okrem toho 18. marca 2022 tieto

orgány predložili tabuľku zhody medzi ustanoveniami tohto návrhu zákona a určitými ustanoveniami tejto smernice. Dňa 25. marca 2022 Komisia predložila pripomienky k uvedenému návrhu zákona.

10 Keďže Komisia zastávala názor, že Slovinská republika neprijala ustanovenia potrebné na dosiahnutie súladu s uvedenou smernicou, rozhodla sa 6. apríla 2022 podať na Súdny dvor túto žalobu.

11 Slovinské orgány 12. apríla 2022 informovali Komisiu o tom, že skutočnosť, že hlasovanie o návrhu zákona, ktorým sa preberá smernica bolo odložené, bolo spôsobené žiadosťou skupiny poslancov o uskutočnenie poradného referenda o tomto návrhu.

12 Slovinské orgány 14. júna 2022 informovali Komisiu o pokroku dosiahnutom pri preberaní smernice 2018/1972. Konkrétne uviedli, že po zmene zloženia zákonodarného zboru boli ukončené všetky legislatívne konania, ktoré začali počas predchádzajúceho zloženia zákonodarného zboru, vrátane konania týkajúceho sa návrhu zákona, ktorým sa preberá smernica, že slovinskému parlamentu bol predložený nový návrh zákona, ktorým sa preberá smernica, a že sa o ňom nekonalo ani nebude konať referendum. Tieto orgány neoznámili žiadny časový harmonogram prijímania tohto nového návrhu zákona.

13 Komisia podala 8. júla 2022 túto žalobu.

14 Slovinská republika navrhuje, aby Súdny dvor v prvom rade znížil výšku peňažných sankcií, ktoré navrhuje Komisia, a subsidiárne, aby v celom rozsahu zamietol návrhy Komisie.

15 Slovinská republika vo svojej duplike z 19. decembra 2022 informovala Súdny dvor, že 28. septembra 2022 slovinský parlament prijal zákon, ktorým sa preberá smernica, že o tom informovala Komisiu v ten istý deň a že tento zákon nadobudol účinnosť 10. novembra 2022.

16 Písomná časť konania v prejednávanej veci bola ukončená 19. decembra 2022.

17 Aktom z 20. júna 2023 Komisia informovala Súdny dvor, že prebratie smernice 2018/1972 Slovinskou republikou možno považovať za ukončené k 10. novembru 2022, a čiastočne vzala späť svoju žalobu, pričom vzala späť svoj návrh na stanovenie penále a spresnila svoje návrhy na uloženie povinnosti tomuto členskému štátu zaplatiť paušálnu pokutu na sumu vo výške 958 240,53 eura.

18 Dňa 31. júla 2023 Slovinská republika predložila svoje pripomienky k čiastočnému späťvzatiu žaloby zo strany Komisie a k prispôsobeniu jej návrhov.

O žalobe

O nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

19 Komisia pripomína, že podľa článku 288 tretieho odseku ZFEÚ sú členské štáty povinné prijať ustanovenia potrebné na zabezpečenie prebratia smerníc do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov v lehotách stanovených týmito smernicami a bezodkladne oznámiť tieto ustanovenia Komisii.

20 Komisia spresňuje, že existencia nesplnenia povinnosti sa musí posudzovať vo vzťahu k situácii dotknutého členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.

21 V prejednávanej veci však Slovinská republika ku dňu uplynutia tejto lehoty, ba dokonca ku dňu podania tejto žaloby ešte neprijala opatrenia potrebné na prebratie smernice 2018/1972 do svojho vnútroštátneho práva, a v každom prípade ich neoznámila Komisii.

22 Podľa Komisie Slovinská republika v skutočnosti nespochybňuje porušenie povinnosti, ktoré sa jej vytýka, ale len uvádza praktické a vnútroštátne okolnosti s cieľom odôvodniť ho. Neprebratie smernice v lehote v nej stanovenej však nemožno odôvodniť takýmito okolnosťami.

23 Slovinská republika v skutočnosti nespochybňuje toto porušenie a obmedzuje sa na opis priebehu prác, ktoré nakoniec viedli k prijatiu zákona, ktorým sa preberá smernica, ktorý nadobudol účinnosť 10. novembra 2022. Zdôrazňuje však, že počas celého konania vždy lojálne spolupracovala s Komisiou a informovala ju o vývoji tohto postupu, ktorého omeškanie bolo spôsobené nepredvídanými okolnosťami, ktoré tento členský štát vysvetlil Komisii vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko.

Posúdenie Súdnym dvorom

24 Podľa ustálenej judikatúry sa má existencia nesplnenia povinnosti hodnotiť vo vzťahu k situácii členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, pričom Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 15 a citovaná judikatúra].

25 Súdny dvor okrem toho opakovane rozhodol, že hoci smernica výslovne stanovuje povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby ustanovenia potrebné na jej vykonanie obsahovali odkaz na túto smernicu alebo aby boli sprevádzané takýmto odkazom pri ich úradnom uverejnení, je v každom prípade potrebné, aby členské štáty prijali pozitívny akt na prebratie dotknutej smernice [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 16 a citovaná judikatúra].

26 V predmetnom prípade lehota stanovená v odôvodnenom stanovisku, ako ju Komisia stanovila, uplynula 23. februára 2022. Existenciu alebo neexistenciu údajného nesplnenia povinnosti treba preto posudzovať podľa stavu vnútroštátnej právnej úpravy platnej k tomuto dátumu [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 17 a citovanú judikatúru].

27 V tejto súvislosti je nesporné, že Slovinská republika k uvedenému dátumu neprijala opatrenia potrebné na zabezpečenie prebratia smernice 2018/1972, a teda tieto opatrenia ani neoznámila Komisii.

28 Na odôvodnenie svojho nesplnenia povinnosti Slovinská republika na jednej strane poukazuje na incident, ku ktorému došlo počas legislatívneho procesu, na zmenu zloženia zákonodarného zboru, ako aj na žiadosť o zorganizovanie poradného referenda, a na druhej strane zdôrazňuje ducha kooperácie a lojálnej spolupráce, ktorým sa vždy vyznačovala vo vzťahu ku Komisii.

29 Takéto argumenty však nemôžu odôvodniť nesplnenie povinnosti vytýkané Komisiou.

30 Na jednej strane totiž okolnosti vnútroštátnej ústavnej povahy, na ktoré sa odvoláva Slovinská republika, nemôžu byť relevantné, keďže podľa ustálenej judikatúry prax alebo situácie vo vnútroštátnom poriadku členského štátu nemôžu odôvodniť nedodržanie povinností a lehôt vyplývajúcich zo smerníc Únie, a teda ani ich oneskorené alebo neúplné prebratie [rozsudok z 13. januára 2021, Komisia/Slovinsko (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, bod 79 a citovaná judikatúra].

31 Na druhej strane okolnosť, že Slovinská republika spolupracovala s Komisiou nie je relevantná ani na účely posúdenia existencie uvedeného nesplnenia povinnosti, keďže členské štáty a inštitúcie Únie majú podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ povinnosť navzájom spolupracovať a táto povinnosť zahŕňa aj správne a úplné prebratie smerníc v lehotách stanovených týmito smernicami.

32 Treba preto konštatovať, že Slovinská republika si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2018/1972, a teda ani tieto ustanovenia Komisii neoznámila, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 124 ods. 1 tejto smernice.

O návrhoch podaných podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ

O návrhu na uloženie povinnosti zaplatiť penále

33 Ako bolo uvedené v bode 17 tohto rozsudku, Komisia aktom z 20. júna 2023 uznala, že prebratie smernice 2018/1972 zo strany Slovinskej republiky možno považovať za ukončené k 10. novembru 2022, a preto vzala späť svoj návrh na uloženie penále.

34 Za týchto okolností nie je potrebné rozhodnúť o tomto návrhu.

O návrhu na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu

– *Argumentácia účastníkov konania*

35 Komisia tvrdí jednak, že smernica 2018/1972 bola prijatá riadnym legislatívnym postupom, a teda patrí do pôsobnosti článku 260 ods. 3 ZFEÚ, a jednak, že nesplnenie povinností vyplývajúcich z článku 124 tejto smernice Slovinskou republikou zjavne predstavuje neoznámenie opatrení na prebratie uvedenej smernice v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

36 Komisia pripomína, že v bode 23 svojho oznámenia 2011/C 12/01 s názvom „Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ“ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1) (ďalej len „oznámenie z roku 2011“) spresnila, že sankcie, ktoré navrhne na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, sa budú vypočítavať podľa tej istej metódy, aká sa používa pri predložení veci Súdnemu dvoru na základe tohto článku 260 ods. 2, ako je uvedená v bodoch 14 až 18 jej oznámenia SEC (2005) 1658 nazvaného „Vykonávanie článku [260 ZFEÚ] (ďalej len „oznámenie z roku 2005“).

37 V dôsledku toho by sa stanovenie sankcie malo zakladať v prvom rade na závažnosti porušenia, v druhom rade na dĺžke jeho trvania a v treťom rade na potrebe zabezpečiť odrádzajúci účinok samotnej sankcie, aby sa predchádzalo ďalším porušeniam.

38 V prvom rade, pokiaľ ide o závažnosť porušenia, podľa bodu 16 oznámenia z roku 2005 a oznámenia z roku 2011 Komisia stanovuje koeficient závažnosti s prihliadnutím na dva parametre, a to jednak dôležitosť predpisov Únie, ktoré boli porušené, a jednak dôsledky tohto porušenia na dotknuté všeobecné a jednotlivé záujmy.

39 Komisia tak na jednej strane uvádza, že smernica 2018/1972 je hlavným právnym predpisom v oblasti elektronických komunikácií. Po prvé Európsky kódex elektronických komunikácií (ďalej len „EKEK“) modernizuje regulačný rámec Únie pre elektronické komunikácie posilnením výberu a práv spotrebiteľov, zabezpečením vyšších noriem pre komunikačné služby, podporou investícií do vysokokapacitných sietí a podporou bezdrôtového prístupu k vysokokapacitnému pripojeniu v celej Únii. EKEK okrem toho stanovoval pravidlá organizácie odvetvia elektronických komunikácií vrátane jeho inštitucionálnej štruktúry a riadenia. Ustanovenia EKEK posilňujú úlohu národných regulačných orgánov stanovením minimálneho súboru právomocí pre tieto orgány a posilnením ich nezávislosti tým, že stanovuje kritériá vymenúvania a povinnosti v oblasti poskytovania informácií. Okrem toho EKEK zabezpečuje aj efektívnu a účinnú správu rádiového spektra (ďalej len „spektrum“). Tieto ustanovenia zvyšujú konzistentnosť postupov členských štátov, pokiaľ ide o kľúčové aspekty povolení súvisiacich so spektrom. Uvedené ustanovenia podporujú hospodársku súťaž v infraštruktúre a zavádzanie vysokokapacitných sietí v celej Únii. Napokon EKEK upravuje rôzne aspekty poskytovania služieb elektronických komunikácií vrátane povinnosti univerzálnej služby, zdrojov číslovania a práv koncových užívateľov. Posilnenie týchto pravidiel má za cieľ zvýšiť bezpečnosť a ochranu spotrebiteľov, najmä pokiaľ ide o prístup k týmto službám za prijateľnú cenu.

40 Na druhej strane neprebratie smernice 2018/1972 do slovinského práva po prvé narušilo regulačné postupy v celej Únii, pokiaľ ide o správu systému elektronických komunikácií, povolenia súvisiace so spektrom a pravidlá prístupu na trh. V dôsledku toho podniky nemali prospech ani z konzistentnejších a predvídateľnejších postupov udeľovania alebo obnovovania existujúcich práv na využívanie spektra, ani z predvídateľnosti právnej úpravy vyplývajúcej z minimálnej dĺžky trvania licencií na používanie spektra v dĺžke trvania 20 rokov. Takéto nedostatky mali priamy vplyv na dostupnosť a zavádzanie vysokokapacitných sietí v rámci Únie.

Po druhé spotrebitelia nemohli mať prospech zo súboru citeľných výhod, ktoré im táto smernica priznáva, ako sú riešenia týkajúce sa prístupu k poskytovaniu cenovo dostupných komunikačných služieb, požiadavka, aby sa im poskytovali jasné informácie o zmluvách, povinnosť uplatňovať transparentné tarify, zjednodušenie zmeny poskytovateľov sietí s cieľom podporiť cenovo dostupnejšie maloobchodné ceny a povinnosť operátorov poskytovať koncovým používateľom so zdravotným postihnutím rovnaký prístup k komunikačným službám.

41 Keďže Slovinská republika oznámila Komisii opatrenia na prebratie veľmi nízkeho počtu článkov smernice 2018/1972, Komisia navrhuje koeficient závažnosti 9.

42 V druhom rade, pokiaľ ide o dĺžku trvania nesplnenia povinnosti, Komisia tvrdí, že táto dĺžka zodpovedá obdobiu odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2018/1972, teda od 22. decembra 2020, do dňa, keď sa nesplnenie povinnosti uvedené v bode 32 tohto rozsudku skončilo, teda do dňa, ktorý predchádzal dátumu dosiahnutia súladu zo strany Slovinskej republiky, k čomu došlo 10. novembra 2022, t. j. dňa, keď tento členský štát Komisii oznámil aktualizovanú verziu tabuľky zhody, ako je uvedená v bode 15 tohto rozsudku. Z toho vyplýva, že nesplnenie povinnosti trvalo 688 dní.

43 V treťom rade, pokiaľ ide o platobnú schopnosť Slovinskej republiky, Komisia uplatnila faktor „n“ stanovený v jej oznámení 2019/C 70/01 s názvom „Úprava metódy výpočtu paušálnej pokuty a denného penále, ktoré Komisia navrhuje v rámci postupu v prípade nesplnenia povinnosti vedeného na Súdnom dvore Európskej únie“ (Ú. v. EÚ C 70, 2019, s. 1). Tento faktor zohľadňuje dva prvky, a to hrubý domáci produkt (HDP) a inštitucionálnu váhu dotknutého členského štátu, ktorú predstavuje počet kresiel zástupcov v Európskom parlamente pridelených tomuto členskému štátu.

44 Hoci Súdny dvor vo svojom rozsudku z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Feronikel) (C-51/20, EU:C:2022:36), už spochybnil relevantnosť tak tohto druhého prvku, ako aj vyrovnávacieho koeficientu 4,5 stanoveného v tomto oznámení, Komisia sa rozhodla uplatniť v prejednávanej veci kritériá stanovené týmto oznámením, kým nebude prijaté nové oznámenie, ktoré by zohľadňovalo túto nedávnu judikatúru Súdneho dvora.

45 Podľa oznámenia 2022/C 74/02 Komisie s názvom „Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnej pokuty a penále, ktoré bude Komisia navrhovať Súdnemu dvoru Európskej únie v konaniach o nesplnení povinnosti“ (Ú. v. EÚ C 74, 2022, s. 2) (ďalej len „oznámenie z roku 2022“), sa teda faktor „n“ pre Slovinskú republiku rovná 0,17.

46 Pokiaľ ide o stanovenie výšky paušálnej pokuty, z bodu 20 oznámenia z roku 2005 vyplýva, že toto stanovenie musí mať aspoň minimálny fixný základ odrážajúci zásadu, že každý prípad pretrvávajúceho nevykonania práva Únie predstavuje sám osebe bez ohľadu na akékoľvek priťažujúce okolnosti porušenie zásady legality v spoločenstve založenom na právnom štáte, ktorý si vyžaduje skutočnú sankciu. Podľa oznámenia z roku 2022 minimálna paušálna pokuta pre Slovinskú republiku predstavuje 383 000 eur.

47 Podľa metódy stanovenej oznámeniami z rokov 2005 a 2011 ak výsledok výpočtu paušálnej pokuty presiahne túto minimálnu paušálnu pokutu, Komisia navrhne, aby Súdny dvor určil paušálnu pokutu vynásobením dennej sumy počtom dní zodpovedajúcim dĺžke trvania porušenia, v tomto prípade 688 dní.

48 Denná suma paušálnej pokuty sa tak má vypočítať vynásobením štandardnej paušálnej sumy uplatniteľnej pri výpočte dennej sumy paušálnej pokuty koeficientom závažnosti a faktorom „n“. Táto štandardná paušálna suma pritom podľa oznámenia z roku 2022 predstavuje 909 eur. Koeficient závažnosti sa v prejednávanej veci rovná 9. Faktor „n“ je 0,17. Z toho vyplýva, že výška sumy paušálnej pokuty je 1 390,77 eura denne.

49 Paušálnu pokutu teda treba stanoviť na sumu 958 240,53 eura.

50 Slovinská republika zastáva názor, že takáto suma je neprimeraná.

51 V prvom rade, pokiaľ ide o koeficient závažnosti, účinok neprebratia smernice 2018/1972 do slovinského práva na všeobecné a osobitné záujmy nie je taký významný, ako tvrdí Komisia.

52 Slovinská republika totiž tvrdí, že 18. marca 2022 predložila Komisii tabuľku zhody, v ktorej vymenovala ustanovenia slovinského práva, ktoré zabezpečili čiastočné prebratie tejto smernice. V dôsledku implementácie týchto ustanovení by pritom účinok neprebratia tejto smernice bol menší, než sa domnieva Komisia.

53 Okrem toho sa pokračujúce úsilie Slovinskej republiky dosiahnuť ciele smernice 2018/1972 v čo najkratšom čase odráža aj v neustálom pokroku tohto členského štátu, pokiaľ ide o jeho umiestnenie v rámci referenčného indexu DESI (*Digital Economy and Society Index*) (index digitálnej ekonomiky a spoločnosti), ktorý vypracovala Komisia a ktorý sleduje celkový stav digitalizácie v Únii a pokrok z hľadiska digitálnej konkurencieschopnosti, ktorý dosiahol každý členský štát.

54 Ďalej, pokiaľ ide o koeficient dĺžky trvania porušenia, Slovinská republika tvrdí, že na rozdiel od Komisiou použitej metódy obdobím, ktoré sa má zohľadniť na účely určenia tejto dĺžky trvania, nie je obdobie začínajúce dňom nasledujúcim po dni uplynutia lehoty na prebratie stanovenej predmetnou smernicou, ale podľa judikatúry ide o obdobie, ktoré plynie odo dňa uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.

55 Napokon, pokiaľ ide o faktor „n“, Slovinská republika sa opiera najmä o body 111 až 117 rozsudku z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Feronikel) (C-51/20, EU:C:2022:36), na podporu tvrdenia, že Komisia nesprávne zohľadnila inštitucionálnu váhu tohto členského štátu v Únii a uplatnila vyrovnávací koeficient 4,5 stanovený v oznámení 2019/C 70/01, uvedený v bode 43 tohto rozsudku.

56 Komisia odpovedá na jednej strane, že pokiaľ ide o závažnosť dotknutého porušenia, s prihliadnutím na čiastočné prebratie, ktoré Slovinská republika oznámila, navrhla použiť koeficient 9. Transpozícia šiestich článkov smernice 2018/1972, ktorá ich obsahuje 127, neodôvodňuje prijatie nižšieho koeficientu závažnosti, a to tým viac, že nie všetky články, na ktoré Slovinská republika odkazuje vo svojom vyjadrení k žalobe, možno považovať za články zabezpečujúce úplnú transpozíciu. Okrem toho pokrok Slovinskej republiky v umiestnení v rámci referenčného indexu DESI nie je relevantný na účely určenia závažnosti tohto porušenia.

57 Na druhej strane, pokiaľ ide o dĺžku trvania porušenia, Komisia pripomína, že podľa bodu 17 oznámenia z roku 2005, ako aj bodov 27 a 31 oznámenia z roku 2011 je obdobím, ktoré sa má zohľadniť na účely stanovenia tejto dĺžky a výpočtu jej koeficientu obdobie od dňa nasledujúceho po dni uplynutia lehoty na prebratie, stanovenej predmetnou smernicou, až do dňa, ku ktorému sa Komisia rozhodla obrátiť sa na Súdny dvor.

58 To nebráni Súdnemu dvoru v tom, aby zohľadnil iné obdobie, pričom Súdny dvor v skutočnosti určuje dĺžku trvania nesplnenia povinnosti tak, že za dátum jeho ukončenia považuje deň, ku ktorému posudzuje skutkové okolnosti, a nie dátum, ku ktorému sa naň Komisia obrátila. Keďže Komisia sa nemohla opierať o tento prvý dátum, mala by použiť iné dátumy začiatku a konca na účely určenia tohto obdobia a výpočtu koeficientu.

59 Komisia zastáva názor, že výpočet tohto koeficientu musí zohľadňovať celé obdobie, ktoré uplynulo od uplynutia lehoty na prebratie dotknutej smernice. V rámci konania o nesplnení povinnosti je cieľom zohľadnenia dátumu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku stanovenie existencie tohto porušenia práve k tomuto dátumu na účely konštatovania porušenia v zmysle článku 260 ods. 1 ZFEÚ. Dĺžka trvania nesplnenia povinnosti sa však zo svojej podstaty neobmedzuje k uvedenému dátumu, ale týka sa celého obdobia porušovania, ktoré nezačalo len v deň uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ale od dátumu uplynutia lehoty na prebratie dotknutej smernice. V dôsledku toho sa nemožno domnievať, že k nesplnenia povinnosti došlo až ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.

60 Takýto prístup je v rozpore so zásadou rovnosti zaobchádzania. Ak by dátumom začiatku trvania nesplnenia povinnosti, ktorý sa má zohľadniť na účely výpočtu koeficientu trvania tohto porušenia a uloženia sankcie, bol deň uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, dĺžka trvania tohto nesplnenia povinnosti by závisela od dĺžky konania pred podaním žaloby. Mohlo by to viesť k rozdielnemu zaobchádzaniu s členskými štátmi, na ktoré sa vzťahuje rovnaká lehota na prebratie.

61 Komisia tiež zdôrazňuje, že dátum relevantný na účely určenia dĺžky trvania porušenia závisí od predmetu tohto porušenia. V rámci konania podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ ide o nevykonanie rozsudku Súdneho dvora, a relevantným chronologickým referenčným bodom je tak dátum vyhlásenia tohto rozsudku. Naopak v prípade konania uvedeného v tomto článku 260 ods. 3 porušenie spočíva v neoznámení opatrení na prebratie smernice členským štátom, takže relevantným chronologickým referenčným bodom je dátum, od ktorého si tento členský štát nesplnil svoju povinnosť oznámiť tieto opatrenia na prebratie.

62 Slovinská republika vo svojej duplike tvrdí, že uloženie peňažnej sankcie už nie je odôvodnené, keďže smernica 2018/1972 bola do slovinského práva prebratá v plnom rozsahu 10. novembra 2022.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

63 Keďže ako vyplýva z bodu 32 tohto rozsudku, je preukázané, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ako ho vydala Komisia, Slovinská republika neoznámila Komisii opatrenia na úplné prebratie smernice 2018/1972 v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ, takto konštatované nesplnenie povinnosti patrí do pôsobnosti tohto ustanovenia.

64 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že účel uloženia paušálnej pokuty na základe uvedeného ustanovenia spočíva na posúdení dôsledkov, ktoré má nevykonanie povinností dotknutým členským štátom na súkromné a verejné záujmy, najmä ak nesplnenie povinnosti pretrvávalo počas dlhého obdobia [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 54 a citovaná judikatúra].

65 Pokiaľ ide o možnosť uložiť v prejednávanej veci paušálnu pokutu, treba pripomenúť, že je úlohou Súdneho dvora, aby v každej veci a v závislosti od okolností veci, v ktorej koná, ako aj od stupňa presvedčovania a odrádzania, ktorý považuje za potrebný, uložil primerané peňažné sankcie, aby sa najmä zabránilo opakovaniu podobných porušení práva Únie [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 69 a citovaná judikatúra].

66 V prejednávanej veci treba konštatovať, že bez ohľadu na skutočnosť, že Slovinská republika spolupracovala s útvarmi Komisie počas celého konania pred podaním žaloby a informovala ich o dôvodoch, ktoré jej bránili zabezpečiť prebratie smernice 2018/1972 do slovinského práva, všetky právne a skutkové okolnosti súvisiace s konštatovaným nesplnením povinnosti, a to skutočnosť, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, a dokonca aj v čase podania tejto žaloby, neboli oznámené opatrenia potrebné na úplné prebratie tejto smernice, je ukazovateľom toho, že účinná prevencia budúceho opakovania analogických porušení práva Únie si vyžaduje prijatie odrádzajúceho opatrenia, akým je uloženie paušálnej pokuty [pozri analogicky rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 70 a citovanú judikatúru].

67 Je preto vhodné uložiť Slovinskej republike paušálnu pokutu.

68 Pokiaľ ide o výpočet tejto paušálnej pokuty, treba pripomenúť, že pri výkone svojej voľnej úvahy v tejto oblasti, ako je vymedzená v návrhoch Komisie, Súdnemu dvoru prináleží, aby stanovil výšku paušálnej pokuty, ktorú môže členskému štátu uložiť podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ tak, aby bola jednak prispôsobená okolnostiam, a jednak primeraná spáchanému porušeniu. Medzi relevantné faktory patrí v tomto smere závažnosť konštatovaného nesplnenia povinnosti, jeho trvanie a platobná schopnosť dotknutého členského štátu [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 73 a citovaná judikatúra].

69 Pokiaľ ide po prvé o závažnosť porušenia, treba pripomenúť, že povinnosť prijať vnútroštátne opatrenia na zabezpečenie úplného prebratia smernice a povinnosť oznámiť tieto opatrenia Komisii predstavujú podstatné povinnosti členských štátov s cieľom zabezpečiť úplnú účinnosť práva Únie a že nesplnenie týchto povinností treba preto považovať za značne závažné [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 74 a citovaná judikatúra].

70 V prejednávanej veci treba konštatovať, ako vyplýva z bodu 32 tohto rozsudku, že Slovinská republika si ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, tak ako ju Komisia stanovila, teda k 23. februáru 2022, nesplnila povinnosti prebratia, ktoré jej vyplývajú zo smernice 2018/1972, a teda nebola zabezpečená plná účinnosť práva Únie. Závažnosť tohto nesplnenia povinnosti je zvýšená okolnosťou, že Slovinská republika k tomuto dátumu ešte neoznámila žiadne opatrenie na prebratie tejto smernice.

71 Okrem toho, ako zdôrazňuje Komisia, smernica 2018/1972 je hlavným právnym predpisom v oblasti elektronických komunikácií.

72 Predovšetkým podľa článku 1 ods. 1 smernice 2018/1972 táto smernica „vytvára harmonizovaný rámec regulácie elektronických komunikačných sietí, elektronických komunikačných služieb, pridružených prostriedkov a pridružených služieb a určitých aspektov koncových zariadení.

Ustanovujú sa ňou úlohy národných regulačných orgánov a v prípade potreby iných príslušných orgánov a zriaďuje sa súbor postupov na zabezpečenie harmonizovaného uplatňovania regulačného rámca v celej Únii“.

73 Ďalej podľa článku 1 ods. 2 tejto smernice sú jej cieľmi jednak implementovanie vnútorného trhu s elektronickými komunikačnými sieťami a službami, čoho výsledkom je zavádzanie a využívanie vysokokapacitných sietí, udržateľná hospodárska súťaž, interoperabilita elektronických komunikačných služieb, prístupnosť, bezpečnosť sietí a služieb a prospech koncového používateľa a jednak zabezpečenie poskytovania kvalitných, cenovo prijateľných a verejne dostupných služieb v celej Únii prostredníctvom efektívnej hospodárskej súťaže a výberu, zaoberať sa okolnosťami, za ktorých sa na trhu dostatočne neuspokojujú potreby koncových používateľov vrátane koncových používateľov so zdravotným postihnutím, aby mali k službám rovnocenný prístup ako ostatní, a ustanoviť potrebné práva koncového používateľa.

74 Napokon, ako vyplýva z odôvodnení 2 a 3 smernice 2018/1972, táto smernica mení a dopĺňa regulačný rámec platný pred jej prijatím s cieľom zohľadniť technologický vývoj a vývoj na trhu.

75 Ako pritom správne tvrdí Komisia, neprebratie smernice 2018/1972 Slovinskou republikou po prvé narúša regulačné postupy v celej Únii, pokiaľ ide o správu systému elektronických komunikácií, povolenia súvisiace so spektrom a pravidlá prístupu na trh. Podniky preto nemajú prospech ani z konzistentnejších a predvídateľnejších postupov na udelenie alebo obnovenie existujúcich práv na využívanie spektra, ani z predvídateľnosti regulácie vyplývajúcej z minimálnej 20-ročnej doby platnosti licencií na využívanie spektra. Takéto nedostatky majú priamy vplyv na dostupnosť a zavádzanie vysokokapacitných sietí v rámci Únie. Po druhé spotrebitelia nemôžu mať prospech zo súboru citeľných výhod, ktoré im táto smernica priznáva, ako sú riešenia týkajúce sa prístupu k poskytovaniu cenovo dostupných komunikačných služieb, požiadavka, aby sa im poskytovali jasné informácie o zmluvách, povinnosť uplatňovať transparentné tarify, zjednodušenie zmeny poskytovateľov sietí s cieľom podporiť cenovo dostupnejšie maloobchodné ceny a povinnosť operátorov poskytovať koncovým používateľom so zdravotným postihnutím rovnaký prístup ku komunikačným službám.

76 Pokiaľ ide po druhé o trvanie porušenia, treba pripomenúť, že toto porušenie treba v zásade posudzovať s ohľadom na dátum, ku ktorému Súdny dvor posudzuje skutkové okolnosti, a že toto posúdenie skutkového stavu treba považovať za posúdenie ku dňu ukončenia konania [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 79 a citovanú judikatúru].

77 Pokiaľ ide na jednej strane o začiatok obdobia, ktoré treba zohľadniť pri stanovení výšky paušálnej pokuty, ktorá sa má uložiť podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, Súdny dvor rozhodol, že na rozdiel od denného penále, dňom, ktorý sa má zohľadniť na účely posúdenia dĺžky trvania predmetného nesplnenia povinnosti nie je deň uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ale dátum, ku ktorému uplynie lehota na prebratie stanovená v dotknutej smernici [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 79, a zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 90].

78 V prejednávanej veci je nesporné, že ku dňu uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v článku 124 smernice 2018/1972, teda k 21. decembru 2020, Slovinská republika neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na zabezpečenie úplného prebratia tejto smernice, a teda ich ani neoznámila Komisii.

79 Na druhej strane Slovinská republika vo svojich pripomienkach k úprave návrhov Komisie nespochybňuje, že prebratie smernice 2018/1972 do slovinského práva možno považovať za ukončené 10. novembra 2022.

80 Z toho vyplýva, že nesplnenie povinnosti konštatované v bode 32 tohto rozsudku pretrvávalo počas obdobia od 22. decembra 2020 do 11. novembra 2022, teda počas obdobia 688 dní, čo predstavuje veľmi dlhú dobu.

81 Stále však treba zohľadniť, že dĺžka trvania tohto obdobia mohla byť čiastočne dôsledkom výnimočných okolností spojených s pandémiou COVID-19. Slovinská republika totiž bez toho, že by to bolo spochybnené, tvrdí, že tieto okolnosti, ktoré nebolo možné predvídať a ktoré nemohla ovplyvniť, spôsobili oneskorenie legislatívneho procesu potrebného na prebratie smernice 2018/1972 a v dôsledku toho predĺžili obdobie, počas ktorého pretrvávalo toto nesplnenie povinnosti.

82 Pokiaľ ide v treťom rade o platobnú schopnosť dotknutého členského štátu, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že treba zobrať do úvahy HDP členského štátu v čase posudzovania skutkového stavu Súdnym dvorom [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 85, a zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 97].

83 Komisia navrhuje zohľadniť okrem HDP Slovinskej republiky aj jej inštitucionálnu váhu v Únii vyjadrenú počtom kresiel zástupcov, ktoré má tento členský štát k dispozícii v Európskom parlamente. Komisia tiež zastáva názor, že by sa mal použiť vyrovnávací koeficient 4,5 s cieľom zabezpečiť primeranú a odradzujúcu povahu sankcií, a navrhuje, aby ich Súdny dvor uložil uvedenému členskému štátu.

84 Súdny dvor však nedávno veľmi jasne spresnil jednak, že zohľadnenie inštitucionálnej váhy dotknutého členského štátu sa nezdá byť nevyhnutné na zabezpečenie dostatočného odradenia a prinútenia tohto členského štátu k zmene svojho súčasného alebo budúceho konania, a jednak, že Komisia nepreukázala objektívne kritériá, na základe ktorých stanovila hodnotu vyrovnávacieho koeficientu na 4,5 [pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Feronikel), C-51/20, EU:C:2022:36, body 115 a 117].

85 Vzhľadom na všetky okolnosti prejednávanej veci a vzhľadom na voľnú úvahu priznanú Súdnemu dvoru v článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že Súdny dvor nemôže, pokiaľ ide o paušálnu pokutu, ktorej zaplatenie ukladá, prekročiť sumu uvedenú Komisiou, treba konštatovať, že účinná prevencia opakovania porušení podobných porušovaniu článku 124 smernice 2018/1972 v budúcnosti, ovplyvňujúceho plnú účinnosť práva Únie je takej povahy, že si vyžaduje uloženie paušálnej pokuty, ktorej výška musí byť stanovená na 800 000 eur.

86 V dôsledku toho je potrebné uložiť Slovinskej republike povinnosť zaplatiť Komisii paušálnu pokutu vo výške 800 000 eur.

O trovách

87 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Podľa článku 141 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý zobral svoju žalobu späť, je povinný nahradiť trovy konania, pokiaľ to navrhol druhý účastník vo svojom vyjadrení k späťvzatiu žaloby. Tento článok 141 ods. 2 však stanovuje, že na návrh účastníka konania, ktorý vzal späť svoju žalobu, znáša trovy konania druhý účastník konania, ak sa to zdá byť oprávnené vzhľadom na správanie tohto účastníka konania. Napokon podľa uvedeného článku 141 ods. 4 ak nikto z účastníkov konania nenavrhol, ako má Súdny dvor rozhodnúť o náhrade trov konania, každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania.

88 Hoci v prejednávanej veci Komisia navrhla uložiť Slovinskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a hoci bolo konštatované nesplnenie povinnosti, táto inštitúcia čiastočne vzala späť svoju žalobu a nenavrhla, aby tento členský štát znášal trovy konania súvisiace s prejednávanou žalobou. Okrem toho uvedený členský štát vo svojich pripomienkach k späťvzatiu návrhu Komisie nenavrhol, aby sa Komisii uložila povinnosť nahradiť trovy konania.

89 Treba však uviesť, že späťvzatie žaloby zo strany Komisie bolo výsledkom správania Slovinskej republiky, keďže tento členský štát prijal a oznámil Komisii opatrenia na úplné prebratie smernice 2018/1972 až po podaní tejto žaloby, a že práve z dôvodu tohto správania sa návrh tejto inštitúcie na uloženie povinnosti uvedenému členskému štátu zaplatiť penále stal bezpredmetným a Komisia ho vzala späť.

90 Za týchto okolností a keďže nie je možné relevantne rozlišovať medzi trovami konania súvisiacimi s porušením konštatovaným v bode 32 tohto rozsudku a trovami konania súvisiacimi s čiastočným späťvzatím žaloby zo strany Komisie treba rozhodnúť, že Slovinská republika znáša okrem svojich vlastných trov konania aj trovy konania Komisie.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (deviata komora) rozhodol takto:

1. **Slovinská republika si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, tak ako ju stanovila Európska komisia, neprijala všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií, a teda ani Komisii tieto ustanovenia neoznámila, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 124 ods. 1 tejto smernice.**

2. **Slovinská republika je povinná zaplatiť Európskej komisii paušálnu pokutu vo výške 800 000 eur.**

3. **Slovinská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii.**

Podpisy