Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 14 mars 2024*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Direktiv (EU) 2018/1972 – Europeisk kodex för elektronisk kommunikation – Införlivande och underrättelse om införlivandeåtgärder har inte skett – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om att ett schablonbelopp och ett löpande vite ska föreläggas – Kriterier för att fastställa sanktionsbeloppet – Partiell återkallelse”

I mål C-457/22,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 8 juli 2022,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari och E. Manhaeve, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Slovenien, företrädd av T. Mihelič Žitko, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna S. Rodin och L.S. Rossi (referent),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: slovenska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 124.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (EUT L 321, 2018, s. 36) genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om sådana bestämmelser,

– förplikta Republiken Slovenien att i enlighet med artikel 260.3 FEUF betala löpande vite till ett belopp om 6 256,17 euro per dag från och med den dag då dom meddelas i förevarande mål, eftersom den medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att anmäla de åtgärder som vidtagits för att följa nämnda direktiv,

– med stöd av artikel 260.3 FEUF förplikta Republiken Slovenien att betala ett schablonbelopp på 1 390,77 euro per dag, multiplicerat med det antal dagar som fördragsbrottet beskrivet i första strecksatsen pågått, dock minst 383 000 euro, och

– förplikta Republiken Slovenien att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

2 Skälen 2 och 3 i direktiv 2018/1972 har följande lydelse:

”(2) Kommissionen granskar regelbundet hur de fem direktiv som ingår i det befintliga regelverket för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster … fungerar, särskilt i syfte att avgöra om det behövs ändringar på grund av den tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden.

(3) I sitt meddelande av den 6 maj 2015 som fastställer En strategi för en inre digital marknad i Europa angav kommissionen att dess översyn av ramverket för telekommunikation skulle fokusera på åtgärder för att stimulera investeringar i bredbandsnät med hög hastighet, anta en mer enhetlig strategi för radiospektrumpolitik och radiospektrumförvaltning på den inre marknaden, skapa förutsättningar för en verklig inre marknad genom att ta itu med regelfragmentering, säkerställa ett effektivt konsumentskydd, lika villkor för alla marknadsaktörer och enhetlig tillämpning av reglerna, samt säkra ett effektivare institutionellt regelverk.”

3 I artikel 1 i direktivet, med rubriken ”Syfte, tillämpningsområde och mål”, föreskrivs följande:

”1. Genom detta direktiv inrättas ett harmoniserat ramverk för elektroniska kommunikationsnät, elektroniska kommunikationstjänster, tillhörande faciliteter, tillhörande tjänster och vissa aspekter av terminalutrustning. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och, i tillämpliga fall, för andra behöriga myndigheter och inrättas en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela [Europeiska] unionen.

2. Målen med detta direktiv är att

a) genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som leder till anläggning och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet, hållbar konkurrens och interoperabilitet för elektroniska kommunikationstjänster, tillgänglighet, säkerhet för nät och tjänster samt nytta för slutanvändare,

b) genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris tillhandahålls i hela unionen, att hantera situationer där behoven hos slutanvändare, inbegripet slutanvändare med funktionsnedsättning så att de kan ha tillträde till tjänsterna på samma villkor som andra, inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden och att fastställa de nödvändiga rättigheterna för slutanvändare.

…”

4 I artikel 124 i direktivet, under rubriken ”Införlivande”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska senast den 21 december 2020 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 21 december 2020.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. De ska även innehålla en uppgift om att hänvisningar i befintliga lagar och andra författningar till de direktiv som upphävs genom detta direktiv ska anses som hänvisningar till detta direktiv. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras och om hur uppgiften ska formuleras ska varje medlemsstat själv utfärda.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

5 Eftersom Republiken Slovenien inte hade lämnat några uppgifter om antagandet av de bestämmelser som var nödvändiga för att införliva direktiv 2018/1972 med slovensk rätt, i enlighet med artikel 124 i direktivet, sände kommissionen den 4 februari 2021 en formell underrättelse till denna medlemsstat.

6 Efter att ha begärt och erhållit en förlängning av fristen för att besvara den formella underrättelsen svarade de slovenska myndigheterna den 4 juni 2021 och angav särskilt att direktiv 2018/1972 skulle införlivas genom en lag som skulle offentliggöras och anmälas till kommissionen senast i december 2021 (nedan kallad lagen om införlivande).

7 Kommissionen sände den 23 september 2021 ett motiverat yttrande till Republiken Slovenien. Den 5 november 2021 begärde de slovenska myndigheterna en förlängning av fristen för att besvara det motiverade yttrandet och informerade kommissionen om att en incident under det interna lagstiftningsförfarandet hade försenat antagandet av denna lag, vilken i stället skulle offentliggöras och anmälas i mars 2022.

8 Kommissionen biföll begäran och godkände en förlängning av tidsfristen till den 23 februari 2022.

9 I sitt svar av den 18 februari 2022 på det motiverade yttrandet gjorde de slovenska myndigheterna gällande att oförutsedda omständigheter hade orsakat ytterligare förseningar i införlivandet av direktiv 2018/1972. De angav särskilt att förslaget till lag om införlivande i stället skulle antas i april 2022, varefter denna lag skulle offentliggöras och anmälas till kommissionen. Den 18 mars 2022 översände dessa myndigheter dessutom en jämförelsetabell över bestämmelserna i detta lagförslag och vissa bestämmelser i detta direktiv. Den 25 mars 2022 yttrade sig kommissionen över lagförslaget.

10 Kommissionen ansåg att Republiken Slovenien inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet och beslutade därför den 6 april 2022 att väcka förevarande talan vid domstolen.

11 Den 12 april 2022 informerade de slovenska myndigheterna kommissionen om att omröstningen om förslaget till lag om införlivande hade skjutits upp på grund av en begäran från en grupp ledamöter om att anordna en rådgivande folkomröstning om detta förslag.

12 Den 14 juni 2022 informerade de slovenska myndigheterna kommissionen om de framsteg som gjorts med införlivandet av direktiv 2018/1972. De angav särskilt att alla lagstiftningsförfaranden som hade inletts under den föregående lagstiftande församlingens mandatperiod, däribland lagförslaget om införlivandet, hade avslutats efter ändringen av nämnda mandatperiod, att ett nytt förslag till lag om införlivande hade lagts fram och att ingen folkomröstning om detta lagförslag hade ägt rum eller skulle anordnas. Myndigheter angav inte någon tidsplan för antagandet av detta nya lagförslag.

13 Den 8 juli 2022 väckte kommissionen förevarande talan.

14 Republiken Slovenien har i första hand yrkat att domstolen ska sätta ned beloppet för de ekonomiska sanktioner som kommissionen har yrkat och i andra hand ogilla kommissionens samtliga yrkanden.

15 I sin duplik av den 19 december 2022 underrättade Republiken Slovenien domstolen om att lagen om införlivande den 28 september 2022 hade antagits, att medlemsstaten hade underrättat kommissionen om detta samma dag och att denna lag hade trätt i kraft den 10 november 2022.

16 Den 19 december 2022 avslutades det skriftliga förfarandet i förevarande mål.

17 Genom skrivelse av den 20 juni 2023 underrättade kommissionen domstolen om att Republiken Sloveniens införlivande av direktiv 2018/1972 kunde anses ha avslutats den 10 november 2022. Kommissionen återkallade delvis sin talan och återtog sitt yrkande om föreläggande av löpande vite, samtidigt som den justerade sina yrkanden om att denna medlemsstat skulle föreläggas att betala ett schablonbelopp på 958 240,53 euro.

18 Den 31 juli 2023 yttrade sig Republiken Slovenien över kommissionens partiella återkallelse och justeringen av kommissionens yrkanden.

Prövning av talan

Fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF

Parternas argument

19 Kommissionen har erinrat om att medlemsstaterna enligt artikel 288 tredje stycket FEUF är skyldiga att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa att direktiv införlivas med deras nationella rättsordning inom den frist som föreskrivs i dessa direktiv och att genast underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

20 Kommissionen har preciserat att frågan huruvida det föreligger fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i den berörda medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.

21 I förevarande fall hade Republiken Slovenien, vid utgången av denna frist, och inte ens vid den tidpunkt då förevarande talan väcktes, ännu inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva direktiv 2018/1972 med sin nationella rätt och har i vart fall inte underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

22 Enligt kommissionen har Republiken Slovenien egentligen inte bestritt det fördragsbrott som läggs den till last, utan har endast åberopat praktiska och interna omständigheter för att rättfärdiga förseningen med införlivandet. En underlåtenhet att införliva ett direktiv inom den i direktivet föreskrivna fristen kan enligt kommissionen emellertid inte motiveras av sådana omständigheter.

23 Det är riktigt att Republiken Slovenien i själva verket inte har bestritt fördragsbrottet utan endast har beskrivit det arbete som slutligen ledde till antagandet av lagen om införlivande, vilken trädde i kraft den 10 november 2022. Republiken Slovenien har emellertid understrukit att medlemsstaten under hela förfarandet har samarbetat lojalt med kommissionen och hållit denna underrättad om förfarandets fortskridande, och att förseningarna inom ramen för förfarandet berodde på oförutsedda omständigheter som medlemsstaten lämnade förklaringar för till kommissionen i sitt svar på det motiverade yttrandet.

Domstolens bedömning

24 Enligt fast rättspraxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen ska inte beakta senare förändringar (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

25 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta direktiv eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det under alla omständigheter nödvändigt att

medlemsstaterna antar en konkret rättsakt för införlivande av direktivet i fråga (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

26 I förevarande fall löpte fristen för att besvara det motiverade yttrandet, efter att den förlängts av kommissionen, ut den 23 februari 2022. Frågan huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger ska följaktligen bedömas mot bakgrund av den nationella lagstiftning som var i kraft vid den tidpunkten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

27 Det är utrett att Republiken Slovenien vid nämnda tidpunkt inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa införlivandet av direktiv 2018/1972 och följaktligen inte heller underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

28 För att rättfärdiga sitt fördragsbrott har Republiken Slovenien dels åberopat en incident som inträffat under lagstiftningsförfarandet, en förändring av mandatperioden och en begäran om att en rådgivande folkomröstning skulle anordnas, dels understrukit den anda av lojalt samarbete som medlemsstaten alltid har visat prov på gentemot kommissionen.

29 Sådana argument kan emellertid inte rättfärdiga det fördragsbrott som kommissionen har gjort gällande.

30 De nationella konstitutionella omständigheter som Republiken Slovenien har åberopat kan nämligen inte vara relevanta, eftersom praxis eller förhållanden i en medlemsstats interna rättsordning, enligt fast rättspraxis, inte kan motivera ett åsidosättande av de skyldigheter och tidsfrister som följer av unionsdirektiven och följaktligen inte heller ett försenat eller ofullständigt införlivande av dessa direktiv (dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

31 Den omständigheten att Republiken Slovenien har samarbetat med kommissionen är inte heller relevant för bedömningen av huruvida denna medlemsstat har gjort sig skyldig till fördragsbrott, eftersom medlemsstaterna och unionsinstitutionerna enligt artikel 4.3 FEU är skyldiga att samarbeta sinsemellan och eftersom denna skyldighet även innefattar ett korrekt och fullständigt införlivande av direktiven inom de tidsfrister som föreskrivs i direktiven.

32 Det finns således anledning att fastställa att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 124.1 i direktiv 2018/1972 genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet och som förlängts av kommissionen, ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om några sådana bestämmelser.

Yrkanden som framställts med stöd av artikel 260.3 FEUF

Yrkandet om föreläggande av löpande vite

33 Såsom har påpekats i punkt 17 ovan medgav kommissionen, genom skrivelse av den 20 juni 2023, att Republiken Sloveniens införlivande av direktiv 2018/1972 kunde anses ha slutförts den 10 november 2022 varför den återtog sitt yrkande om föreläggande av löpande vite.

34 Under dessa omständigheter saknas anledning att pröva ovannämnda yrkande.

Yrkandet om föreläggande att betala ett schablonbelopp

– *Parternas argument*

35 Kommissionen har gjort gällande dels att direktiv 2018/1972 antogs enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och således omfattas av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF, dels att det är uppenbart att Republiken Sloveniens underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i artikel 124.1 i direktivet utgör en underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande av direktivet i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF.

36 Kommissionen har erinrat om att den i punkt 23 i sitt meddelande 2011/C 12/01 om ”tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget” (EUT C 12, 2011, s. 1) (nedan kallat 2011 års meddelande), preciserade att de sanktioner som den föreslår enligt artikel 260.3 FEUF ska beräknas enligt samma metod som den som används när talan väcks vid domstolen med stöd av artikel 260.2 FEUF, i enlighet med beskrivningen av metoden i punkterna 14–18 i kommissionens meddelande SEK(2005) 1658, med rubriken ”Tillämpning av artikel [260 FEUF]” (nedan kallat 2005 års meddelande).

37 Följaktligen ska sanktionen fastställas på grundval av, för det första, överträdelsens svårhetsgrad, för det andra, dess varaktighet och, för det tredje, behovet av att säkerställa att sanktionen i sig har en avskräckande verkan för att undvika att beteendet upprepas.

38 Vad för det första gäller överträdelsens svårhetsgrad fastställer kommissionen, i enlighet med punkt 16 i 2005 års meddelande och 2011 års meddelande, koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad med beaktande av två faktorer, nämligen dels betydelsen av de unionsbestämmelser som har åsidosatts, dels följderna för de allmänna och enskilda intressen som är aktuella.

39 Kommissionen har påpekat att direktiv 2018/1972 är den huvudsakliga lagstiftningsakten på området för elektronisk kommunikation. Först och främst moderniserar den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation (nedan kallad EKEK) unionens regelverk för elektronisk kommunikation genom att stärka konsumenternas valmöjligheter och rättigheter, säkerställa högre standarder för kommunikationstjänster, främja investeringar i nät med mycket hög kapacitet och främja trådlös tillgång till konnektivitet med mycket hög kapacitet i hela unionen. Vidare fastställer EKEK regler för organisationen av sektorn för elektronisk kommunikation, inbegripet dess institutionella struktur och styrning. Bestämmelserna i kodexen stärker de nationella tillsynsmyndigheternas roll genom att fastställa en minimiuppsättning befogenheter för dessa myndigheter och stärka deras oberoende genom att fastställa kriterier för utnämningar, och skyldigheter vad gäller utlämnande av information. Dessutom säkerställer EKEK en effektiv

och faktisk förvaltning av radiospektrumet (nedan kallat spektrumet). Dessa bestämmelser ökar samstämmigheten i medlemsstaternas praxis när det gäller centrala aspekter av spektrumtillstånd. Dessa bestämmelser främjar konkurrens mellan infrastruktur och utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet i hela unionen. Slutligen reglerar EKEK olika aspekter av tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, däribland skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, nummerresurser och slutanvändarnas rättigheter. Förstärkningen av dessa regler syftar till att öka konsumentsäkerheten och konsumentskyddet, särskilt när det gäller tillgången till dessa tjänster till ett överkomligt pris.

40 Vidare har kommissionen påpekat att en första konsekvens av underlåtenheten att införliva direktiv 2018/1972 med slovensk rätt är att detta skadar regleringspraxis i hela unionen när det gäller förvaltningen av systemet för elektronisk kommunikation, spektrumtillstånd och reglerna för marknadstillträde. Följaktligen kan företagen inte dra nytta av några mer enhetliga och förutsebara förfaranden för beviljande eller förnyelse av befintliga nyttjanderätter till spektrumet eller av den förutsebarhet i regelverket som följer av att tillstånden för spektrumanvändning har en giltighetstid på minst 20 år. Sådana brister har en direkt inverkan på tillgängligheten och utbyggnaden av nät med mycket hög kapacitet inom unionen. En andra konsekvens är att konsumenterna inte kan dra nytta av en rad konkreta fördelar som de ges genom direktivet, såsom lösningar för att möjliggöra tillgång till utbudet på kommunikationstjänster till överkomliga priser, krav på tydlig avtalsinformation till konsumenter, skyldighet att tillämpa transparenta taxor, enklare byte av nätleverantörer för att främja mer överkomliga slutkundspriser och en skyldighet för operatörer att erbjuda slutanvändare med funktionshinder likvärdig tillgång till kommunikationstjänster.

41 Eftersom de åtgärder som Republiken Slovenien har underrättat kommissionen om rör införlivandet av ett mycket begränsat antal artiklar i direktiv 2018/1972, har kommissionen föreslagit 9 som svårhetsgradskoefficient.

42 Vad för det andra gäller fördragsbrottets varaktighet, har kommissionen gjort gällande att fördragsbrottet har varat från och med utgången av fristen för införlivande av direktiv 2018/1972, det vill säga den 22 december 2020, till den dag då det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 i förevarande dom upphörde, det vill säga dagen för det datum då Republiken Slovenien rättade sig efter direktivet, vilket skedde den 10 november 2022, det vill säga den dag då lagen om införlivande trädde i kraft, såsom angetts i punkt 15 i förevarande dom. Härav följer att fördragsbrottet har pågått i 688 dagar.

43 Vad för det tredje gäller Republiken Sloveniens betalningsförmåga tillämpade kommissionen ”n”-faktorn i dess meddelande 2019/C 70/01, med rubriken ”Ändring av metoden för beräkning av standardbelopp och vite som kommissionen föreslår i överträdelseförfaranden vid Europeiska unionens domstol” (EUT C 70, 2019, s. 1). Denna faktor tar hänsyn till två uppgifter, nämligen bruttonationalprodukten (BNP) samt den berörda medlemsstatens institutionella tyngd, det vill säga det antal platser som tilldelats denna medlemsstat i Europaparlamentet.

44 Trots att domstolen i sin dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), redan har ifrågasatt relevansen av såväl denna andra uppgift som den justeringskoefficient på 4,5 som föreskrivs i nämnda meddelande, beslutade kommissionen att i förevarande fall ändå tillämpa de kriterier som föreskrivs i detta meddelande, i avvaktan på antagandet av ett nytt meddelande i vilket denna nya praxis från domstolen beaktas.

45 Enligt kommissionens meddelande 2022/C 74/02, med rubriken ”Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår Europeiska unionens domstol inom ramen för överträdelseförfaranden” (EUT C 74, 2022, s. 2) (nedan kallat 2022 års meddelande) är ”n”-faktorn för Republiken Slovenien 0,17.

46 När det gäller fastställandet av schablonbeloppets storlek framgår det av punkt 20 i 2005 års meddelande att det åtminstone ska finnas ett fast minimibelopp för detta. Detta återspeglar principen att en underlåtenhet att följa EU-rätten alltid i sig utgör en överträdelse av legalitetsprincipen i en rättsgemenskap som bör medföra en verklig påföljd, oberoende av om det föreligger försvårande omständigheter eller inte. Enligt 2022 års meddelande är det lägsta möjliga schablonbeloppet för Republiken Slovenien 383 000 euro.

47 Med tillämpning av den metod som fastställts i 2005 års meddelande och 2011 års meddelande ska kommissionen, om resultatet av beräkningen av schablonbeloppet överstiger detta lägsta möjliga schablonbelopp, föreslå att domstolen ska fastställa schablonbeloppet genom att multiplicera ett dagsbelopp med det antal dagar som motsvarar överträdelsens varaktighet, i förevarande fall 688 dagar.

48 Schablonbeloppets dagsbelopp ska således beräknas genom att det enhetliga basbelopp som är tillämpligt vid beräkningen av schablonbeloppets dagsbelopp multipliceras med koefficienten för svårhetsgrad och med ”n”-faktorn. I enlighet med 2022 års meddelande uppgår det enhetliga basbeloppet till 909 euro. Koefficienten för svårhetsgraden är i det aktuella fallet 9. ”N”-faktorn uppgår till 0,17. Följaktligen uppgår schablonbeloppet till 1 390,77 euro per dag.

49 Schablonbeloppet ska således fastställas till 958 240,53 euro.

50 Republiken Slovenien anser att beloppet är för högt.

51 Vad inledningsvis gäller koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad anser Republiken Slovenien att underlåtenheten att införliva direktiv 2018/1972 med slovensk rätt inte får en så betydande inverkan på allmänna och enskilda intressen som kommissionen har hävdat.

52 Republiken Slovenien har nämligen hävdat att medlemsstaten den 18 mars 2022 tillsände kommissionen en jämförelsetabell i vilken den räknade upp de bestämmelser i slovensk rätt som säkerställde ett partiellt införlivande av direktivet. Tack vare genomförandet av dessa bestämmelser fick underlåtenheten att införliva nämnda direktiv en mindre effekt än vad kommissionen ansåg var fallet.

53 Republiken Sloveniens kontinuerliga ansträngningar för att så snart som möjligt uppnå målen i direktiv 2018/1972 återspeglas även av denna medlemsstats ständiga framsteg när det gäller dess klassificering enligt det av kommissionen utarbetade referensindexet Desi (*Digital Economy and Society Index*) (index för digital ekonomi och digitalt samhälle), vilket följer den allmänna digitaliseringen i unionen och de framsteg i fråga om digital konkurrenskraft som varje medlemsstat gör.

54 Vad därefter gäller koefficienten för överträdelsens varaktighet har Republiken Slovenien gjort gällande att den period som ska beaktas vid fastställandet av överträdelsens varaktighet inte – såsom blir resultatet av den metod som kommissionen använde – är den som börjar dagen efter

utgången av den frist för införlivande som fastställs i det aktuella direktivet, utan, i enlighet med rättspraxis, den period som börjar löpa vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet.

55 Slutligen har Republiken Slovenien, vad gäller ”n-”faktorn, framför allt baserat sig på punkterna 111–117 i domen av den 20 januari 2022 i målet kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), för att göra gällande att kommissionen gjorde fel som beaktade medlemsstatens institutionella tyngd i EU och tillämpade den justeringskoefficient på 4,5 som föreskrivs i meddelande 2019/C 70/01, vilket nämndes ovan i punkt 43.

56 Kommissionen har genmält att den vad gäller överträdelsens svårhetsgrad har föreslagit en koefficient på 9 med beaktande av det partiella införlivande som Republiken Slovenien anmält. Införlivandet av sex av de 127 artiklar som direktiv 2018/1972 innehåller kan nämligen inte rättfärdiga en lägre koefficient för svårhetsgraden, särskilt som inte alla de artiklar som Republiken Slovenien har hänvisat till i sitt svaromål kan anses säkerställa ett fullständigt införlivande. Vidare är Republiken Sloveniens framsteg vad gäller klassificeringen enligt referensindexet Desi inte relevant för att fastställa överträdelsens svårhetsgrad.

57 Vad gäller överträdelsens varaktighet har kommissionen erinrat om att enligt punkt 17 i 2005 års meddelande och punkterna 27 och 31 i 2011 års meddelande ska den period som ska beaktas för att fastställa överträdelsens varaktighet och beräkna koefficienten för denna vara den period som sträcker sig från dagen efter utgången av den frist för införlivande som fastställs i det aktuella direktivet fram till den dag då kommissionen beslutar att väcka talan vid domstolen.

58 Detta hindrar, enligt kommissionens uppfattning, inte domstolen från att beakta en annan period, och den fastställer sålunda ett fördragsbrotts varaktighet genom att som slutdatum använda det datum då den bedömer de faktiska omständigheterna och inte det datum då kommissionen väckte talan vid domstolen. Eftersom kommissionen inte kan grunda sig på det första av nämnda datum, är den tvungen att använda andra start- och slutdatum vid fastställandet av denna varaktighet och beräkningen av dess koefficient.

59 Kommissionen anser att beräkningen av denna koefficient ska ske med beaktande av all den tid som förflutit sedan fristen för införlivandet av det berörda direktivet löpte ut. Inom ramen för fördragsbrottsförfaranden är syftet med att beakta datumet för utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet att fastställa huruvida ett fördragsbrott i den mening som avses i artikel 260.1 FEUF föreligger vid just den exakta tidpunkten. Fördragsbrottets varaktighet är per definition inte begränsad till detta datum, utan avser hela överträdelseperioden, vilken inte inleddes först vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, utan direkt vid utgången av fristen för införlivande av det berörda direktivet. Följaktligen kan det inte anses att ett fördragsbrott uppkommer först vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet.

60 Kommissionen anser att ett sådant synsätt är förenligt med principen om likabehandling. Om man vid beräkningen av koefficienten för ett fördragsbrotts varaktighet och påförandet av en sanktion såsom startdatum för fördragsbrottet använde det datum då den tidsfrist som anges i det motiverade yttrandet löpte ut, skulle fördragsbrottets varaktighet bero på hur lång tid det administrativa förfarandet tagit. Detta skulle kunna leda till att medlemsstater som omfattas av samma införlivandefrist behandlas olika.

61 Kommissionen har även understrukit att det relevanta datumet för att fastställa en överträdelses varaktighet beror på vad överträdelsen handlar om. Inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 260.2 FEUF rör det sig om underlåtenhet att följa en dom från domstolen, vilket innebär att den relevanta kronologiska referenspunkten är dagen för domens avkunnande. När det däremot gäller det förfarande som avses i artikel 260.3 består överträdelsen i att en medlemsstat inte har anmält åtgärder för införlivande av ett direktiv, vilket innebär att den relevanta kronologiska referenspunkten är det datum från och med vilket denna medlemsstat har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att anmäla dessa införlivandeåtgärder.

62 I sin duplik har Republiken Slovenien hävdat att det inte längre är motiverat att ålägga medlemsstaten någon ekonomisk sanktion, eftersom direktiv 2018/1972 införlivades fullt ut med slovensk rätt den 10 november 2022.

– *Domstolens bedömning*

63 Eftersom Republiken Slovenien, såsom framgår av punkt 32 ovan, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, efter att den förlängts av kommissionen, inte hade underrättat kommissionen om åtgärder för ett fullständigt införlivande av direktiv 2018/1972 i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF, omfattas det fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

64 Enligt fast rättspraxis grundar sig syftet med ett föreläggande att betala ett schablonbelopp med stöd av nämnda bestämmelse på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

65 Vad gäller lämpligheten av att ålägga medlemsstaten att betala ett schablonbelopp i förevarande fall, ska det erinras om att det i varje mål ankommer på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om lämpliga ekonomiska påföljder, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

66 Även om Republiken Slovenien i förevarande mål har samarbetat med kommissionen under hela det administrativa förfarandet och informerat kommissionen om de skäl som förhindrat Republiken Slovenien att säkerställa införlivandet av direktiv 2018/1972 med slovensk rätt, utgör samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet – det vill säga avsaknaden av underrättelse till kommissionen om de åtgärder som är nödvändiga för att fullständigt införliva direktivet vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet och även vid det datum då förevarande talan väcktes – en indikation på att ett effektivt förebyggande av en framtida upprepning av liknande överträdelser av unionsrätten kräver vidtagande av en avskräckande åtgärd såsom påförande av ett schablonbelopp (se, analogt, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

67 Det är därför lämpligt att förelägga Republiken Slovenien att betala ett schablonbelopp.

68 Vad gäller beräkningen av detta schablonbelopp ska det erinras om att det ankommer på domstolen att vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området, såsom det begränsats av kommissionens förslag, fastställa det schablonbelopp som en medlemsstat kan förpliktas att betala enligt artikel 260.3 FEUF så, att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Bland i detta avseende relevanta faktorer ingår den fastställda överträdelsens svårhetsgrad, den tid som överträdelsen pågått samt medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

69 Vad för det första gäller överträdelsens svårhetsgrad erinrar domstolen om att skyldigheten att vidta nationella åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa åtgärder utgör väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter följaktligen ska anses vara allvarlig (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

70 Såsom framgår av punkt 32 ovan hade Republiken Slovenien, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, efter att den förlängts av kommissionen, det vill säga den 23 februari 2022, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att införliva direktiv 2018/1972, vilket innebär att unionsrättens fulla verkan inte har säkerställts. Fördragsbrottet försvåras av att Republiken Slovenien vid den tidpunkten ännu inte hade anmält någon som helst åtgärd för att införliva direktivet.

71 Såsom kommissionen har påpekat är direktiv 2018/1972 dessutom den huvudsakliga lagstiftningsakten på området för elektronisk kommunikation.

72 I artikel 1.1 i direktiv 2018/1972 anges närmare bestämt att det genom direktivet ”inrättas ett harmoniserat ramverk för elektroniska kommunikationsnät, elektroniska kommunikationstjänster, tillhörande faciliteter, tillhörande tjänster och vissa aspekter av terminalutrustning. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och, i tillämpliga fall, för andra behöriga myndigheter och inrättas en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela unionen.”

73 Enligt artikel 1.2 i direktivet syftar direktivet dels till att genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som leder till anläggning och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet, hållbar konkurrens och interoperabilitet för elektroniska kommunikationstjänster, tillgänglighet, säkerhet för nät och tjänster samt nytta för slutanvändare, dels till att genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris tillhandahålls i hela unionen, att hantera situationer där behoven hos slutanvändare – inbegripet slutanvändare med funktionsnedsättning så att de kan ha tillträde till tjänsterna på samma villkor som andra – inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden och att fastställa de nödvändiga rättigheterna för slutanvändare.

74 Slutligen understryker domstolen att direktiv 2018/1972, såsom framgår av skälen 2 och 3 i direktivet, inför ändringar av det regelverk som var i kraft innan direktivet antogs för att ta hänsyn till den tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden.

75 Såsom kommissionen med rätta har gjort gällande är en första konsekvens av Republiken Sloveniens underlåtenhet att införliva direktiv 2018/1972 att den påverkar regleringspraxis i hela unionen när det gäller förvaltningen av systemet för elektronisk kommunikation, spektrumtillstånd och reglerna för marknadstillträde. Följaktligen kan företagen inte dra nytta av några mer enhetliga och förutsebara förfaranden för beviljande eller förnyelse av befintliga nyttjanderätter till spektrumet eller av den förutsebarhet i regelverket som följer av att tillstånden för spektrumanvändning har en giltighetstid på minst 20 år. Sådana brister har en direkt inverkan på tillgängligheten och utbyggnaden av nät med mycket hög kapacitet inom unionen. En andra konsekvens av underlåtenheten att införliva direktivet är att konsumenterna inte kan dra nytta av en rad konkreta fördelar som de ges genom direktivet, såsom lösningar för att möjliggöra tillgång till utbudet på kommunikationstjänster till överkomliga priser, krav på tydlig avtalsinformation till konsumenter, skyldighet att tillämpa transparenta taxor, enklare byte av nätleverantörer för att främja mer överkomliga slutkundspriser och en skyldighet för operatörer att erbjuda slutanvändare med funktionshinder likvärdig tillgång till kommunikationstjänster.

76 Vad för det andra gäller överträdelsens varaktighet ska det erinras om att denna i princip ska bedömas vid den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna och att denna bedömning av de faktiska omständigheterna ska anses äga rum den dag då förfarandet avslutas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

77 Vad gäller början av den period som ska beaktas vid fastställandet av det schablonbelopp som ska åläggas enligt artikel 260.3 FEUF, har domstolen slagit fast att till skillnad från det dagliga löpande vitet är det datum som ska beaktas vid bedömningen av det aktuella fördragsbrottets varaktighet inte datumet för utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, utan det datum då den frist för införlivande som föreskrivs i det aktuella direktivet löper ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 79, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 90).

78 I förevarande fall har det inte med giltig verkan bestritts att Republiken Slovenien, vid utgången av den frist för införlivande som fastställts i artikel 124 i direktiv 2018/1972, det vill säga den 21 december 2020, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att säkerställa ett fullständigt införlivande av detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

79 Vidare har Republiken Slovenien i sitt yttrande över kommissionens justering av yrkandena inte bestritt att införlivandet av direktiv 2018/1972 med slovensk rätt kan anses ha slutförts den 10 november 2022.

80 Av detta följer att det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 i förevarande dom pågick under perioden mellan den 22 december 2020 och den 11 november 2022, det vill säga 688 dagar, vilket utgör en mycket lång period.

81 Det ska emellertid beaktas att denna varaktighet delvis kunde bero på de exceptionella omständigheterna i samband med covid-19-pandemin. Republiken Slovenien har nämligen, utan att motsägas på den punkten, hävdat att dessa omständigheter, som den inte kunde förutse och som låg utanför dess kontroll, försenade den lagstiftningsprocess som var nödvändig för att införliva direktiv 2018/1972 och följaktligen ledde till att fördragsbrottet fortgick.

82 Vad för det tredje gäller den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, framgår det av domstolens praxis att hänsyn ska tas till vilken BNP medlemsstaten har den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 85, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 97).

83 Kommissionen föreslår att man, utöver Republiken Sloveniens BNP, även beaktar medlemsstatens institutionella tyngd i EU, uttryckt i antal platser som medlemsstaten har i Europaparlamentet. Kommissionen anser även att det är lämpligt att använda en justeringskoefficient på 4,5 för att säkerställa att de påföljder som den begär att domstolen ska ålägga medlemsstaten är proportionerliga och avskräckande.

84 Domstolen har emellertid nyligen på ett mycket tydligt sätt preciserat dels att det inte framstår som nödvändigt att beakta den berörda medlemsstatens institutionella tyngd för att säkerställa en tillräckligt avskräckande effekt och förmå denna medlemsstat att ändra sitt nuvarande eller framtida beteende, dels att kommissionen inte har styrkt de objektiva kriterier som låg till grund för dess fastställande av värdet på justeringskoefficienten 4,5 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punkterna 115 och 117).

85 Med beaktande av samtliga omständigheter i förevarande mål och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att domstolen, vad gäller det schablonbelopp som den ålägger den berörda medlemsstaten att betala, inte får överskrida det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs att ett schablonbelopp på 800 000 euro åläggs för att på ett effektivt sätt förhindra upprepning i framtiden av överträdelser som liknar den som skett av artikel 124 i direktiv 2018/1972 och som inskränker unionsrättens fulla verkan.

86 Följaktligen ska Republiken Slovenien föreläggas att till kommissionen betala ett schablonbelopp på 800 000 euro.

Rättegångskostnader

87 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 141.1 i samma rättegångsregler ska part som återkallar sin talan förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om den andra parten har yrkat detta i sitt yttrande över återkallelsen. Enligt artikel 141.2 i rättegångsreglerna ska emellertid kostnaderna, på begäran av den part som återkallar sin talan, bäras av den andra parten, om det framstår som skäligt på grund av dennes uppträdande. Slutligen ska, enligt artikel 141.4, vardera parten bära sina kostnader om ersättning för rättegångskostnader inte har yrkats.

88 Även om kommissionen i förevarande fall har yrkat att Republiken Slovenien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och även om det har fastställts att fördragsbrott föreligger, har kommissionen delvis återkallat sin talan utan att begära att Republiken Slovenien ska ersätta de därtill hänförliga rättegångskostnaderna. Vidare har nämnda medlemsstat i sitt yttrande över kommissionens återkallelse inte yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

89 Det ska emellertid påpekas att kommissionens återkallelse var ett resultat av Republiken Sloveniens uppträdande, eftersom medlemsstaten först efter det att förevarande talan hade väckts vidtog åtgärder för ett fullständigt införlivande av direktiv 2018/1972 och anmälde dessa till kommissionen. Det är på grund av detta uppträdande som ändamålet med kommissionens yrkande om vitesföreläggande förföll och som kommissionen återkallade det.

90 Under dessa omständigheter och eftersom det inte går att göra en korrekt åtskillnad mellan de rättegångskostnader som är hänförliga till det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 ovan och de kostnader som avser kommissionens partiella återkallelse av talan, finner domstolen att Republiken Slovenien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) **Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 124.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/1972/EU av den 11 december 2018 om införande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet och som förlängts av Europeiska kommissionen, ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om några sådana bestämmelser.**

2) **Republiken Slovenien ska betala ett schablonbelopp på 800 000 euro till Europeiska kommissionen.**

3) **Republiken Slovenien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Underskrifter