Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

14. ožujka 2024.*

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

U predmetu C-454/22,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 7. srpnja 2022.,

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

tužitelj,

protiv

Republike Latvije, koju zastupaju J. Davidoviča i K. Pommere, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (deveto vijeće),

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

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

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

donosi sljedeću

* Jezik postupka: latvijski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda traži da:

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

– naloži Republici Latviji plaćanje paušalnog iznosa od 1145,34 eura dnevno, a najmanje iznosa od 316 000,00 eura;

– ako povreda obveze opisana u prvoj alineji potraje do dana objave presude u ovom predmetu, naloži Republici Latviji da Komisiji plati novčanu kaznu u iznosu od 1145,34 eura po danu zakašnjenja, počevši od tog datuma do dana kad ta država članica ispuni obveze koje ima na temelju Direktive 2018/1972, i

– naloži Republici Latviji snošenje troškova.

Pravni okvir

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

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

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

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

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

2. Ciljevi su ove Direktive:

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

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

[…]”

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

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

Države članice primjenjuju te mjere od 21. prosinca 2020.

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

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

5 Republika Latvija priopćila je Komisiji 29. rujna 2020. privremene provedbene odredbe radi djelomičnog prenošenja Direktive 2018/1972. Osim toga, dopisom od 11. studenoga 2020., čiji je primitak Komisija potvrdila 13. studenoga 2020., ta je država članica navela da je Prijedlog Zakona o elektroničkim medijima (u daljnjem tekstu: prijedlog zakona o prenošenju), koji je bio namijenjen prenošenju te direktive u latvijsko pravo, donesen na sastanku državnih tajnika održanom 10. rujna 2020.

6 Smatrajući da se tim odredbama ne prenosi Direktiva 2018/1972, s obzirom na to da se odnose na prethodni pravni okvir i da Republika Latvija slijedom toga nije donijela zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s tom direktivom u skladu s njezinim člankom 124., Komisija je 3. veljače 2021. toj državi članici poslala pismo opomene te ju je pozvala da podnese svoja očitovanja.

7 Latvijska su tijela odgovorila na to pismo opomene 26. ožujka 2021. rezimirajući kako napreduje postupak prenošenja Direktive 2018/1972 u latvijsko pravo. Ta su tijela osobito pojasnila da bi to prenošenje trebalo biti dovršeno najkasnije 30. studenoga 2021.

8 Budući da nije raspolagala drugim informacijama o potpunom prenošenju Direktive 2018/1972, Komisija je 23. rujna 2021. Republici Latviji uputila obrazloženo mišljenje u kojem je od nje zatražila da postupi u skladu s tom direktivom najkasnije do 23. studenoga 2021.

9 Republika Latvija priopćila je 5. studenoga 2021. Komisiji nove mjere za prenošenje, no ta je institucija i za te mjere smatrala da se odnose na prethodni pravni okvir.

10 Dana 17. studenoga 2021. latvijska su tijela odgovorila na obrazloženo mišljenje, navodeći da je prenošenje Direktive 2018/1972 ponovno odgođeno zbog pandemije bolesti COVID-19. Ta su tijela osobito precizirala da su novi datumi koji su predviđeni za donošenje prijedloga zakona o prenošenju i drugih podzakonskih akata ministarstava potrebnih da bi se dovršilo prenošenje te direktive određeni za 1. travanj i 1. lipanj 2022.

11 Smatrajući da Republika Latvija nije donijela odredbe potrebne radi usklađivanja s tom direktivom, Komisija je odlučila podnijeti Sudu predmetnu tužbu.

12 Latvijska su tijela 8. travnja 2022. Komisiji priopćila nove mjere za prenošenje navedene direktive. Dana 12. travnja 2022. odgovorila su na njezin zahtjev za pojašnjenje u pogledu tih mjera. Konkretno, obavijestila su je da provedbeni propisi trebaju stupiti na snagu na dan donošenja prijedloga zakona o prenošenju, čije je posljednje čitanje pred Parlamentom bilo predviđeno za 14. travnja 2022.

13 Ta su tijela 12., 28. i 29. travnja 2022. priopćila nove mjere za prenošenje Direktive 2018/1972 i pružila dodatne informacije o tome kako napreduje postupak tog prenošenja. Konkretno, pojasnila su da je zakonodavni raspored bio izmijenjen zbog činjenice da se je Latvijas Republikas Saeima (Parlament Republike Letonije) istovremeno morao baviti hitnim pitanjima u vezi s pandemijom bolesti COVID-19, znatnim povećanjem troškova energije i invazijom Ruske Federacije na Ukrajinu. U tom kontekstu, dodala su da je donošenje prijedloga zakona o prenošenju bilo predviđeno za 1. lipnja 2022. i da su ti provedbeni propisi u postupku izrade.

14 Zakon o prenošenju Direktive 2018/1972 (u daljnjem tekstu: Zakon o prenošenju) donesen je 2. lipnja 2022., ali ga predsjednik Republike Latvije nije proglasio te je u skladu s latvijskim Ustavom upućen zakonodavcu na ponovno razmatranje.

15 Komisija je 7. srpnja 2022. podnijela ovu tužbu.

16 Republika Latvija od Suda zahtijeva:

– da utvrdi da kašnjenje s prenošenjem Direktive 2018/1972 nije značajno u odnosu na štetu koja je mogla biti nanesena društvu da vlada nije prioritetno riješila hitna pitanja iz točke 13. ove presude, da prizna da je to kašnjenje opravdano okolnostima više sile, da joj ne izrekne sankciju i da Komisiji naloži snošenje troškova, te

– podredno, ako joj Sud odluči izreći sankciju, da primijeni najniži mogući iznos, uzimajući u obzir te okolnosti i predviđanja u pogledu bruto domaćeg proizvoda (BDP) kao i okolnost da su odredbe Direktive 2018/1972 u latvijskom pravnom poretku u bitnome bile provedene prije njezina potpunog prenošenja, da smanji paušalni iznos i/ili novčanu kaznu razmjerno odredbama koje su na snazi, a koje su već bile usklađene s tom direktivom prije početka njezina prenošenja, odnosno do 25 % iznosa koji zahtijeva Komisija.

17 U svojem odgovoru na tužbu od 15. rujna 2022. Republika Latvija priopćila je, među ostalim, da je 29. srpnja 2022. stupio na snagu zakon o prenošenju, da su između 4. i 23. kolovoza 2022. donesene vladine i upravne provedbene mjere, a dostavila joj je i popis provedbenih mjera koje su u postupku donošenja. U svojoj replici od 26. listopada 2022. Komisija je potvrdila da je zaprimila priopćenje o tome.

18 U svojem odgovoru na repliku od 7. prosinca 2022. Republika Latvija je tvrdila da je 17. studenoga 2022. priopćila mjere kojima je u potpunosti prenesena Direktiva 2018/1972.

19 Pisani dio postupka u ovom predmetu zatvoren je 7. prosinca 2022.

20 Dopisom od 30. lipnja 2023. Komisija je obavijestila Sud da joj je Republika Latvija priopćila određene mjere i da smatra da je završila s prenošenjem Direktive 2018/1972 (u daljnjem tekstu: dopis od 30. lipnja 2023.). Međutim, Komisija smatra da tim mjerama još nije osigurano potpuno prenošenje te direktive.

21 S obzirom na napredak koji je Republika Latvija postigla u prenošenju navedene direktive, Komisija je tim dopisom također prilagodila svoj tužbeni zahtjev u dijelu koji se odnosi na izricanje novčanih kazni toj državi članici.

22 Kad je riječ o paušalnom iznosu, uzimajući u obzir datume na koje je Republika Latvija priopćila mjere za prenošenje Direktive 2018/1972, odnosno 29. srpnja i 17. studenoga 2022., Komisija je smanjila koeficijent težine i traži od Suda da primijeni, kao prvo, za razdoblje od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje te direktive, odnosno 22. prosinca 2020., do 28. srpnja 2022. paušalni iznos od 349 650 eura, kao drugo, za razdoblje od 29. srpnja 2022. do 16. studenoga 2022. paušalni iznos od 39 480 eura i, kao treće, kad je riječ o razdoblju od 17. studenoga 2022. do dana prestanka povrede ili, ako ona ne prestane, do dana objave presude u ovom predmetu, paušalni iznos izračunan na temelju iznosa od 210 eura dnevno.

23 Što se tiče novčane kazne, Komisija sada Sudu predlaže izricanje dnevne novčane kaznu u iznosu od 945 eura do dana kad Republika Latvija u potpunosti ispuni obveze predviđene člankom 124. stavkom 1. Direktive.

24 Republika Latvija podnijela je 14. kolovoza 2023. svoja očitovanja na dopis od 30. lipnja 2023. U tim očitovanjima tvrdi da je, suprotno Komisijinu stajalištu, mjerama priopćenima 17. studenoga 2022. dovršeno potpuno prenošenje Direktive 2018/1972 u latvijsko pravo. Slijedom toga, zahtijeva da joj se počevši od tog datuma ne naloži plaćanje nikakvog paušalnog iznosa.

25 Sud je 31. prosinca 2023. stranke obavijestio o datumu objave ove presude.

26 Komisija je 1. veljače 2024., s jedne strane, obavijestila Sud da joj je Republika Latvija 15. kolovoza 2023. priopćila određene dodatne mjere, dok s druge strane tvrdi da ta država članica, suprotno njezinim tvrdnjama, još uvijek nije pravilno prenijela članak 112. stavak 1. Direktive 2018/1972 u latvijsko pravo. Osim toga, Komisija je pojasnila da s obzirom na poodmakli stadij u kojem se nalazi postupak ne može ponovno procijeniti svoj tužbeni zahtjev koji se odnosi na iznos traženih sankcija, jer ne samo da takvu ponovnu procjenu trebaju na tehničkom planu provesti Komisijine službe, nego je potrebno i da odluku donese kolegij povjerenika, što Komisija ne može učiniti a da ne dođe do odgode objave presude Suda. Komisija je stoga prepustila Sudu da prilagodi iznos novčanih sankcija ovisno o ocjeni tih dodatnih mjera koje je priopćila Republika Latvija.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

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

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

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

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

31 Republika Latvija zapravo ne osporava povredu obveze. Naprotiv, ističe prije svega da je tijekom cijelog postupka postupala lojalno. Nadalje, kašnjenje s prenošenjem Direktive 2018/1972, za čiji rok za prenošenje tvrdi da je bio prekratak, ta država članica opravdava njezinom složenošću i postupkom donošenja zakona o prenošenju. Osim toga, poziva se na višu silu povezanu, s jedne strane, s pandemijom bolesti COVID-19 i njezinim posljedicama na organizaciju rada te, s druge strane, na invaziju Ruske Federacije na Ukrajinu. U potonjem pogledu naglašava da je, s obzirom na to da je Latvija jedna od zemalja koje graniče s Rusijom i Bjelarusom, ta invazija, uključujući i onu s državnog područja potonje zemlje, predstavljala veću prijetnju nacionalnoj sigurnosti i obrani nego mnogim drugim državama članicama, tako da je ponovna procjena prioriteta znatno utjecala na rad latvijske vlade. Izvanredno stanje proglašeno tijekom 2021. i 2022. godine u pogledu izbjeglica koje su ilegalno dolazile iz Bjelarusa izravno je utjecalo na plan rada nadležnih institucija i na probleme koje treba prioritetno riješiti. Naposljetku, ta država članica smatra da se važećim latvijskim pravom već dovoljno i potpuno osiguravaju uređenje sektora elektroničkih komunikacija te zaštita interesa i prava krajnjih korisnika.

Ocjena Suda

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

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

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

35 U tom smislu, nesporno je da Republika Latvija do navedenog datuma nije donijela mjere potrebne da bi se osiguralo potpuno prenošenje Direktive 2018/1972, a samim time ni priopćila Komisiji te mjere.

36 Kako bi opravdala navodnu povredu obveze, Republika Latvija ističe nekoliko argumenata koji se temelje, kao prvo, na njezinu lojalnom postupanju tijekom cijelog postupka, kao drugo, na složenosti Direktive 2018/1972 čiji je rok za prenošenje bio prekratak te na postupku donošenja zakona o prenošenju, kao treće, na višoj sili, povezanoj, s jedne strane, s posljedicama pandemije bolesti COVID-19 i, s druge strane, s invazijom Ruske Federacije na Ukrajinu te, kao četvrto, na okolnosti da je latvijskim pravom već bilo osigurano dovoljno i potpuno uređenje sektora elektroničkih komunikacija.

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

38 Naime, kao prvo, lojalno postupanje država članica prema institucijama Unije, koje obuhvaća i pravilno te potpuno prenošenje direktiva u rokovima koji su njima predviđeni, predstavlja obvezu koja izravno proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a i stoga ne može biti relevantno za opravdanje povrede neke druge odredbe prava Unije.

39 Kao drugo, s jedne strane, navodna složenost Direktive 2018/1972 nije takve prirode da bi mogla isključiti povredu obveze o kojoj je riječ. Naime, kao što to Komisija pravilno ističe, zakonodavac Unije bio je upoznat sa stupnjem složenosti te direktive kad je odredio rok za njezino prenošenje i, u svakom slučaju, samo je na tom zakonodavcu bilo da produlji taj rok, a ne na državama članicama da odstupe od njega, ni na Komisiji da tolerira takva odstupanja. Međutim, Republika Latvija ne tvrdi da je poduzela potrebne korake da bi pokušala ishoditi takvo produljenje.

40 S druge strane, isto vrijedi i za navodnu složenost postupka donošenja zakona o prenošenju. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, interne prakse ili situacije u državi članici ne mogu opravdati nepoštovanje obveza i rokova koji proizlaze iz direktiva Unije, a stoga ni njihovo zakašnjelo ili nepotpuno prenošenje (presuda od 13. siječnja 2021., Komisija/Slovenija (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, t. 79. i navedena sudska praksa).

41 Kao treće, što se tiče učinaka, s jedne strane, pandemije bolesti COVID-19, koja se pojavila početkom 2020. i, s druge strane, ratne agresije Ruske Federacije na Ukrajinu koja je započela u veljači 2022., nije utvrđeno, niti se to tvrdi, da se tim okolnostima objašnjava cjelokupno kašnjenje Republike Latvije s prenošenjem Direktive 2018/1972.

42 Kao četvrto, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 33. ove presude, okolnost da je pravo države članice koje je bilo na snazi prije stupanja na snagu Direktive 2018/1972 već bilo usklađeno s tom direktivom nije dovoljna da bi se isključila obveza te države članice da navedenu direktivu prenese u svoj pravni poredak i da se slijedom toga opravda takva povreda obveze.

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

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

Argumentacija stranaka

44 Komisija u svojoj tužbi ističe, s jedne strane, da je Direktiva 2018/1972 donesena u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i da stoga ulazi u područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a i, s druge strane, da povreda obveza predviđenih člankom 124. te direktive koju je Republika Latvija počinila zbog toga što joj nije priopćila odredbe za njezino prenošenje, očito predstavlja nepriopćavanje mjera za prenošenje navedene direktive u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a.

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

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

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

48 Stoga, s jedne strane, Komisija ističe da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodavni akt u području elektroničkih komunikacija. Prije svega, Europskim Zakonikom elektroničkih komunikacija (u daljnjem tekstu: EZEK) modernizira se regulatorni okvir Unije u području elektroničkih komunikacija povećanjem izbora i prava potrošača, osiguravanjem viših standarda komunikacijskih usluga, poticanjem ulaganja u mreže vrlo velikog kapaciteta i promicanjem bežičnog pristupa povezivosti vrlo velikog kapaciteta u cijeloj Uniji. Nadalje, EZEK-om su utvrđena pravila o organizaciji sektora elektroničkih komunikacija, uključujući o njegovu institucionalnom ustroju i upravljanju. Njegovim odredbama jača se uloga nacionalnih regulatornih tijela utvrđivanjem niza minimalnih nadležnosti tih tijela u cijeloj Uniji i jača se njihova neovisnost utvrđivanjem kriterija za imenovanja te obveza u području informacijskih komunikacija. Osim toga, navodi da se EZEK-om također osigurava učinkovito i djelotvorno upravljanje radiofrekvencijskim spektrom (u daljnjem tekstu: spektar). Tim se odredbama jača

usklađenost praksi država članica kada je riječ o bitnim aspektima odobrenja vezanih uz spektar. Navedenim se odredbama po njezinu mišljenju potiče konkurencija u infrastrukturi i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta u cijeloj Uniji. Konačno, podsjeća na to da EZEK uređuje različite aspekte pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući obveze pružanja univerzalne usluge, resurse numeriranja i prava krajnjih korisnika. Jačanjem tih pravila želi se povećati sigurnost i zaštita potrošača, posebno kada je riječ o pristupu tim uslugama po povoljnoj cijeni.

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

50 Budući da je Republika Latvija Komisiji priopćila akte sekundarnog prava koji su, prema mišljenju latvijskih tijela, potrebni za prenošenje Direktive 2018/1972, Komisija takvo priopćavanje smatra olakotnom okolnošću.

51 Slijedom toga, smatra da prikladan i proporcionalan koeficijent težine u konkretnom slučaju iznosi 9. Prema Komisijinu mišljenju, takav koeficijent treba postupno smanjiti na 4, za razdoblje od 29. srpnja do 16. studenoga 2022., i na 3 za razdoblje nakon 17. studenoga 2022., s obzirom na mjere koje je priopćila Republika Latvija, a koje se spominju u točki 20. ove presude.

52 Kao drugo, kada je riječ o trajanju povrede obveze, Komisija navodi da ono odgovara razdoblju od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2018/1972, odnosno 22. prosinca 2020., do dana kad je okončana dotična povreda. Budući da je Republika Latvija djelomično priopćila mjere za prenošenje te direktive, ta je povreda obveze trajala 555 dana za dio navedene povrede koji je obuhvaćen razdobljem od 22. prosinca 2020. do 28. srpnja 2022., 141 dan za dio te povrede obveze u razdoblju od 29. srpnja do 16. studenoga 2022., a traje i dalje za dio te iste povrede obveze u pogledu mjera za koje Komisija smatra da joj još nisu priopćene.

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

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

55 Tako u skladu s Komisijinom komunikacijom 2022/C 74/02, naslovljenom „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede” (SL 2022., C 74, str. 2.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2022.), faktor „n” za Republiku Latviju iznosi 0,14. Međutim u svojem dopisu od 30. lipnja 2023., Komisija je primijenila faktor „n” od 0,07 koji je od tada bio predviđen za tu državu članicu u Prilogu I. Komisijine Komunikacije 2023/C 2/01, naslovljene „Financijske sankcije u postupcima zbog povrede” (SL 2023., C 2, str. 1., u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2023.).

56 U skladu sa svojom Komunikacijom 2017/C 18/02, naslovljenom „Pravo [Unije]: boljom primjenom do boljih rezultata” (SL 2017., C 18, str. 10.), Komisija od Suda zahtijeva da Republici Latviji izrekne, s jedne strane, novčanu kaznu za razdoblje od dana objave presude u ovom predmetu do dana njezina potpunog izvršenja i, s druge strane, paušalni iznos za razdoblje od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje predviđenog Direktivom 2018/1972 do dana kada će se ta država članica u potpunosti uskladiti s obvezama koje ima na temelju te direktive ili do dana te objave.

57 Što se tiče novčane kazne, Komisija podsjeća na to da, u skladu s točkom 18. Komunikacije iz 2005., njezin iznos mora imati za učinak to da sankcija istodobno bude proporcionalna i odvraćajuća. U tu svrhu, iznos dnevne novčane kazne izračunava se množenjem standardnog paušala s koeficijentom težine i koeficijentom trajanja, a zatim s faktorom „n” koji se primjenjuje na dotičnu državu članicu. U tom pogledu, iako se Komisija u tužbi pozvala na svoju Komunikaciju iz 2022., u dopisu od 30. lipnja 2023. ona se sada poziva na Komunikaciju iz 2023. Međutim, „paušalna osnovica za izračun novčane kazne” u skladu s točkom 1. Priloga I. potonjoj Komunikaciji iznosi 3000 eura dnevno. Koeficijenti težine i trajanja koje predlaže Komisija iznose 3 odnosno 1,5. Kao što je to istaknuto u točki 55. ove presude, faktor „n” koji je Komisija primijenila na Republiku Latviju iznosi 0,07. Iznos dnevne novčane kazne koju predlaže Komisija stoga iznosi 945 eura, počevši od dana objave presude u ovom predmetu do dana kad ta država članica u potpunosti ispuni obveze predviđene u članku 124. stavku 1. Direktive 2018/1972.

58 Kad je riječ o paušalnom iznosu, iz točke 20. Komunikacije iz 2005. proizlazi da on mora imati barem fiksnu minimalnu osnovu što odražava načelo da svaki slučaj kad država članica ustrajno ne izvršava pravo Unije, sam po sebi predstavlja, neovisno o bilo kakvoj otegotnoj okolnosti, povredu načela zakonitosti u zajednici u kojoj vrijedi vladavina prava, što zahtijeva izricanje stvarne sankcije. U skladu s Komunikacijom iz 2022. minimalni paušalni iznos za Republiku Latviju iznosi 316 000 eura.

59 Primjenom metode utvrđene u Komunikacijama iz 2005. i 2011., ako rezultat izračuna paušalnog iznosa prelazi taj minimalni paušalni iznos, Komisija predlaže Sudu da odredi paušalni iznos množenjem dnevnog iznosa s brojem dana tijekom kojih je trajala dotična povreda obveze, od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje predviđenog dotičnom direktivom do dana prestanka te povrede, ili, ako se to ne dogodi, do dana objave presude donesene na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a. Stoga bi dnevni paušalni iznos trebalo izračunati množenjem standardnog paušala koji se primjenjuje na izračun dnevnog paušalnog iznosa s koeficijentom težine i faktorom „n”. Taj standardni paušal u skladu s točkom 2. Priloga I. Komunikaciji iz 2023.

iznosi 1000 eura. U ovom slučaju, na prvih 555 dana povrede obveze, odnosno između 22. prosinca 2020. i 28. srpnja 2022. primjenjuje se koeficijent težine 9, za naredni 141 dan, odnosno između 29. srpnja i 16. studenoga 2022. koeficijent težine 4, te naposljetku koeficijent težine 3 za razdoblje koje je započelo 17. studenoga 2022. Faktor „n” jest 0,07. Iz toga slijedi da paušalni iznos iznosi 349 650 eura za razdoblje od 22. prosinca 2020. do 28. srpnja 2022., 39 480 eura za razdoblje od 29. srpnja do 16. studenoga 2022. i 210 eura dnevno za razdoblje od 17. studenoga 2022. do dana kada će se Republika Latvija u potpunosti uskladiti s obvezama koje ima na temelju Direktive 2018/1972 ili do dana objave presude u ovom predmetu.

60 Prije svega, što se tiče težine povrede obveze, Republika Latvija tvrdi da je već raniji postojeći zakonodavni okvir bio dovoljan i potpun. Tvrdi da kašnjenje s prenošenjem Direktive 2018/1972 nije izravno uzrokovalo gubitke niti je negativno utjecalo na sektor elektroničkih komunikacija.

61 Konkretno, Republika Latvija skreće pozornost na činjenicu da nije pokušala izbjeći prenošenje Direktive 2018/1972 i da je Komisiju redovito obavještavala o stupnju napretka zakonodavnih postupaka za njezino prenošenje. Osim toga, tom se direktivom najvećim dijelom poboljšava već postojeći pravni okvir, a da ga pritom ne mijenja u njegovoj biti.

62 Nadalje, što se tiče trajanja povrede, Republika Latvija smatra da se ono ne može smatrati relevantnim jer kašnjenje te države članice s prenošenjem Direktive 2018/1972 nije imalo negativne posljedice.

63 Naposljetku, smatra da izricanje sankcije Republici Latviji ne bi imalo odvraćajući učinak, nego bi, naprotiv, skrenulo pozornost javnosti na činjenicu da se prioritet daje rješavanju formalnih pitanja zbog kojih je moguće sankcionirati državu, a ne rješavanje pitanja od posebne nacionalne i društvene važnosti, kao što su suzbijanje širenja pandemije bolesti COVID-19, priljev izbjeglica s bjelaruskog državnog područja koji je prethodio invaziji Ruske Federacije na Ukrajinu, povećanje troškova energetskih izvora i rješavanje hitnih problema koji su posljedica te invazije. Dodaje da su nakon te invazije prognoze rasta BDP-a za 2022. i 2023. znatno smanjene na 1,8 % odnosno 3,2 %.

64 Komisija u svojoj replici odgovara da predmetna povreda obveze, koju Republika Latvija osporava, može ometati uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i da stoga ima određeni stupanj težine, čak i ako ne proizvodi negativne učinke. U svakom slučaju, Komisija smatra da, iako Direktiva 2018/1972 doista sadržava brojne već postojeće odredbe, njome se također modernizira zakonodavni okvir, osobito uvođenjem novih pravila o postavljanju 5G mreža, postavljanju novih nepokretnih mreža velikog kapaciteta i novih rješenja za bolju zaštitu potrošača.

65 Komisija podsjeća na to da je glavni cilj sankcija iz članka 260. stavka 3. UFEU-a osigurati prenošenje zakonodavstva Unije u rokovima koji su njime određeni i spriječiti ponavljanje te vrste povrede. Prenošenje direktive u rokovima koji su njome određeni nije samo formalno pitanje, već temeljna obveza propisana državama članicama kako bi se osigurala puna djelotvornost prava Unije.

66 U svojem odgovoru na repliku Republika Latvija ostaje pri svojem stajalištu i dodaje da je nakon donošenja mjera koje je Komisiji priopćila 17. studenoga 2022. u potpunosti prenijela Direktivu 2018/1972 u latvijsko pravo.

67 U svojem dopisu od 30. lipnja 2023. Komisija s druge strane navodi da neke odredbe Direktive 2018/1972 nisu prenesene tim mjerama, a da se druge odredbe te direktive njima prenose nepotpuno.

68 U svojim očitovanjima na taj dopis, Republika Latvija ponavlja svoje stajalište da se navedenim mjerama u potpunosti dovršava prenošenje Direktive 2018/1972 u latvijsko pravo.

Ocjena Suda

69 Budući da je, kao što to proizlazi iz točke 43. ove presude, utvrđeno da Republika Latvija do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Komisiji nije priopćila mjere kojima se osigurava potpuno prenošenje Direktive 2018/1972, u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a, tako utvrđena povreda obveze ulazi u područje primjene te odredbe.

70 Komisija zahtijeva primjenu novčane kazne i paušalnog iznosa.

71 Iz sudske prakse Suda proizlazi da primjena jedne ili druge od tih mjera ovisi o primjerenosti svake od njih da ostvari željeni cilj, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja. Dok se izricanje novčane kazne čini posebno prikladnim da potakne državu članicu da u što kraćem roku okonča povredu obveze koja bi bez takve mjere nastavila postojati, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa više počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice na privatne i javne interese, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 54. i navedena sudska praksa).

– *Zahtjev za izricanje novčane kazne*

72 Kad je riječ o svrsishodnosti izricanja novčane kazne u predmetnom slučaju, valja podsjetiti na to da je, u skladu sa sudskom praksom Suda, izricanje novčane kazne načelno opravdano samo ako povreda koja se tom novčanom kaznom želi sankcionirati traje i u vrijeme dok Sud ispituje činjenice, odnosno na dan zatvaranja postupka (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 55. i 57. te navedena sudska praksa).

73 Iz toga slijedi da, kako bi se odredilo može li se u predmetnom slučaju predvidjeti izricanje novčane kazne, najprije valja ispitati je li povreda obveze koja je utvrđena u točki 43. ove presude trajala do dana zatvaranja postupka, odnosno 7. prosinca 2022.

74 U tom kontekstu, Sud je već presudio da se izraz „obveza priopćavanja mjera za prenošenje” iz članka 260. stavka 3. UFEU-a odnosi na obvezu država članica da dostave dovoljno jasne i precizne informacije u vezi s mjerama za prenošenje direktive. Kako bi ispunile obvezu u vezi s pravnom sigurnošću i osigurale potpuno prenošenje odredaba te direktive na cijelom dotičnom državnom području, države članice dužne su, u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, za svaku odredbu navedene direktive navesti nacionalnu odredbu ili odredbe za koje smatraju da su njima ispunile različite obveze koje su im propisane navedenom direktivom. Kad je to priopćavanje izvršeno, po potrebi uz podnošenje korelacijske tablice, na Komisiji je da utvrdi, radi zahtijevanja da se dotičnoj državi članici izrekne novčana sankcija predviđena u članku 260. stavku 3. UFEU-a, da određene mjere za prenošenje očito nedostaju ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje te države članice, pri čemu u okviru sudskog postupka pokrenutog na temelju potonje odredbe nije na Sudu da ispituje osigurava li se nacionalnim mjerama koje su priopćene Komisiji pravilno prenošenje odredaba predmetne direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 51. i 59. te navedenu sudsku praksu).

75 U tom pogledu, iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da je Republika Latvija 17. studenoga 2022. Komisiji priopćila određene mjere. U svojem odgovoru na repliku ta je država članica izričito tvrdila da je, prema njezinu mišljenju, tim mjerama potpuno dovršeno prenošenje Direktive 2018/1972 u latvijsko pravo.

76 S druge strane, Komisija je u svojem dopisu od 30. lipnja 2023. samo tvrdila da Republika Latvija na taj dan još nije bila priopćila mjere za prenošenje članka 1. stavka 4., članka 35. stavaka 7. i 9., članka 48. stavka 2., članka 49. stavka 3., članka 69. stavka 4., članka 96. stavka 4. kao i članaka 100. i 112. Direktive 2018/1972. Osim toga, Komisija tvrdi da članak 43. stavak 2., članak 61. stavak 4., članak 62. stavak 2., članak 76. stavak 2., članak 80. stavak 3. druga rečenica i članak 102. stavak 2. te direktive nisu u potpunosti preneseni u latvijski pravni poredak.

77 Stoga Komisija nije pružila nijedan dokaz koji bi ukazivao na to da mjere koje joj je Republika Latvija priopćila 17. studenoga 2022. očito ne prenose Direktivu 2018/1972 u latvijsko pravo ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje te države članice.

78 Osim toga, ne samo da je Republika Latvija u svojim očitovanjima na dopis od 30. lipnja 2023. ponovila da je prenošenje Direktive 2018/1972, prema njezinu mišljenju, nakon donošenja tih mjera bilo potpuno, nego je i navela razloge zbog kojih treba smatrati da su odredbe te direktive, spomenute u točki 76. ove presude, u potpunosti prenesene u latvijsko pravo.

79 Jednako tako, u svojem dopisu od 1. veljače 2024., spomenutom u točki 26. ove presude, Komisija samo obavještava Sud o rezultatu svoje analize mjera koje je primila od 15. kolovoza 2023. i navodi da postoji neslaganje između nje i Republike Latvije oko prenošenja članka 112. stavka 1. Direktive 2018/1972.

80 Međutim, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 74. ove presude, nije na Sudu da u okviru postupka pokrenutog na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a odlučuje o pitanju osigurava li se takvim mjerama pravilno prenošenje odredaba predmetne direktive.

81 Kad Komisija smatra da mjere za prenošenje neke direktive, koje joj je priopćila država članica, ne osiguravaju pravilno prenošenje te direktive, plaćanje novčane sankcije toj državi članici može se naložiti tek po okončanju postupka zbog povrede obveze na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 55. do 57.).

82 U tim okolnostima valja utvrditi da je Republika Latvija, time što je 17. studenoga 2022. Komisiji priopćila mjere za koje smatra da je njima u potpunosti ispunila obveze koje su joj propisane Direktivom 2018/1972, okončala povredu obveze utvrđenom u točki 43. ove presude.

83 Stoga treba odbiti Komisijin zahtjev za nalaganje plaćanja novčane kazne Republici Latviji.

– *Zahtjev za izricanje paušalnog iznosa*

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

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

86 Ta ocjena nije dovedena u pitanje argumentacijom Republike Latvije iz točaka 60. do 63. ove presude.

87 Naime, kao prvo, kad je riječ o navodnoj okolnosti da je već prethodno postojeći zakonodavni okvir bio dovoljan, iz sudske prakse navedene u točki 33. ove presude proizlazi da je, ako direktiva izričito predviđa obvezu za države članice da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu sadržavaju uputu na tu direktivu ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju potrebno da države članice donesu pozitivan akt za prenošenje predmetne direktive.

88 Kao drugo, iako bi okolnost da povreda obveze utvrđena u točki 43. ove presude nije imala negativne posljedice, pod pretpostavkom da je dokazana, mogla biti relevantna za ocjenu težine te povrede u svrhu izračuna paušalnog iznosa, ona ipak ne može biti relevantna za ocjenu svrsishodnosti izricanja takve sankcije.

89 Kao treće, kao što to s pravom ističe Komisija, priopćavanje mjera za prenošenje direktive nije formalno pitanje. Naime, obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguravanje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne su obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 74. i navedena sudska praksa).

90 S obzirom na navedeno, svrsishodno je Republici Latviji naložiti plaćanje paušalnog iznosa.

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

92 Kad je riječ, kao prvo, o težini povrede, valja podsjetiti na to da su, u skladu sa sudskom praksom spomenutom u točki 89. ove presude, obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguravanje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne obveze država članica za osiguravanje pune djelotvornosti prava Unije i stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima nedvojbenu težinu.

93 U ovom slučaju valja utvrditi da Republika Latvija, kao što to proizlazi iz točke 43. ove presude, u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 23. studenoga 2021., nije ispunila obveze koje je imala na temelju Direktive 2018/1972 u pogledu njezina prenošenja, tako da nije bila osigurana puna djelotvornost prava Unije.

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

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

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

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

98 Dakako, kao što to ističe Republika Latvija, područje o kojem je riječ već je uređeno drugim aktima prava Unije koje ta direktiva mijenja ili zamjenjuje.

99 Međutim, treba reći da cilj navedene direktive nije samo kodifikacija tih akata. Naime, kao što to ističe Komisija, a čemu Republika Latvija nije proturječila, EZEK među ostalim povećava izbore i prava potrošača, osiguravanjem viših standarda komunikacijskih usluga te jača ulogu nacionalnih regulatornih tijela utvrđivanjem niza njihovih minimalnih nadležnosti i jačanjem njihove neovisnosti utvrđivanjem kriterija za imenovanja te obveza u području informacijskih komunikacija. Osim toga, EZEK uređuje različite aspekte pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući obveze pružanja univerzalne usluge, resurse numeriranja i prava krajnjih korisnika. Jačanjem pravila o organizaciji sektora elektroničkih komunikacija, utvrđenih EZEK-om, želi se povećati sigurnost i zaštita potrošača, posebno kada je riječ o pristupu tim uslugama po povoljnoj cijeni.

100 Međutim, kao što to Komisija s pravom tvrdi, to što Republika Latvija nije prenijela Direktivu 2018/1972, prvo, štetno se odražava na regulatorne prakse u cijeloj Uniji kada je riječ o upravljanju sustavom elektroničkih komunikacija, odobrenjima vezanima uz spektar i pravilima za pristup tržištu. Poduzetnici stoga nemaju pogodnost korištenja sveobuhvatnijih i predvidljivijih postupaka za priznavanje ili produljivanje pravâ korištenja postojećeg spektra ni predvidljivost regulative zbog minimalnog trajanja od 20 godina dozvola za korištenje spektra. Takvi nedostaci izravno utječu na dostupnost i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta unutar

Unije. Drugo, potrošači ne mogu iskoristiti niz konkretnih pogodnosti koje im se priznaju tom direktivom, kao što su rješenja u pogledu pristupa korištenju povoljnih komunikacijskih usluga, zahtjev da im moraju biti pružene jasne informacije o ugovorima, obveza primjene transparentnih cijena, pojednostavljivanje promjene mrežnih operatora radi poticanja povoljnijih maloprodajnih cijena, te obveza operatora da krajnjim korisnicima s invaliditetom ponude istovjetan pristup komunikacijskim uslugama.

101 Međutim, u okviru ocjene težine povrede radi utvrđivanja visine paušalnog iznosa valja uzeti u obzir činjenicu da je Republika Latvija tijekom postupka Komisiji priopćila mjere za prenošenje znatnog broja odredbi Direktive 2018/1972 i da joj je ta država članica 17. studenoga 2022. priopćila mjere za koje smatra da se njima u potpunosti uskladila s obvezama koje su joj propisane tom direktivom.

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

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

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

105 S druge strane, kao što to proizlazi iz točke 82. ove presude, Republika Latvija je 17. studenoga 2022. okončala povredu obveze utvrđenu u točki 43. ove presude.

106 Iz toga slijedi da je ta povreda obveze trajala u razdoblju od 22. prosinca 2020. do 16. studenoga 2022., odnosno u razdoblju od 694 dana, što predstavlja vrlo dugo trajanje.

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

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

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

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

111 Imajući u vidu prethodno navedeno i s obzirom na diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, kojim je predviđeno da Sud, kad je riječ o paušalnom iznosu čije plaćanje nalaže, ne može odrediti iznos koji je viši od onog koji je navela Komisija, valja zaključiti da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja povreda obveza sličnih onoj koja proizlazi iz povrede članka 124. Direktive 2018/1972 i utječe na punu djelotvornost prava Unije, može zahtijevati nalaganje plaćanja paušalnog iznosa od 300 000 eura.

112 Slijedom toga, Republici Latviji valja naložiti da Komisiji plati paušalni iznos u visini od 300 000 eura.

Troškovi

113 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

114 U ovom slučaju, odbijanje Komisijina zahtjeva da se Republici Latviji naloži plaćanje novčane kazne povezano je s postupanjem te države članice, s obzirom na to da je potonja mjere za koje smatra da se njima u potpunosti uskladila s obvezama koje su toj državi članici propisane Direktivom 2018/1972 donijela i Komisiji priopćila tek nakon podnošenja ove tužbe.

115 U tim okolnostima i s obzirom na to da nije moguće utvrditi relevantnu razliku između troškova povezanih s povredom obveze utvrđenom u točki 43. ove presude i troškova povezanih s odbijanjem tog zahtjeva, Republika Latvija će, osim vlastitih, snositi i troškove Komisije, u skladu sa zahtjevom te institucije.

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

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

2. **Republici Latviji nalaže se da Europskoj komisiji plati paušalni iznos u visini od 300 000 eura.**

3. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

4. **Republici Latviji nalaže se da, osim vlastitih, snosi i troškove Europske komisije.**

Potpisi