ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

14 maart 2024*

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Richtlijn (EU) 2018/1972 – Europees wetboek voor elektronische communicatie – Geen omzetting of mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Vordering tot veroordeling om een forfaitaire som en een dwangsom te betalen – Criteria voor de vaststelling van het bedrag van de sanctie”

In zaak C-454/22,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 7 juli 2022,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door U. Małecka, L. Malferrari, E. Manhaeve en A. Sauka als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Republiek Letland, vertegenwoordigd door J. Davidoviča en K. Pommere als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, waarnemend voor de kamerpresident, S. Rodin en L. S. Rossi (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Lets.

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof om:

– vast te stellen dat de Republiek Letland in de verplichtingen die op haar rusten krachtens richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB 2018, L 321, blz. 36), is tekortgeschoten doordat zij niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan artikel 124, lid 1 van deze richtlijn, althans deze bepalingen niet heeft meegedeeld aan de Commissie;

– de Republiek Letland te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som van 1 145,34 EUR per dag, met een minimum van 316 000 EUR;

– indien de in het eerste streepje beschreven niet-nakoming voortduurt tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak, de Republiek Letland veroordelen tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 1 145,34 EUR per dag vanaf die datum tot de datum waarop deze lidstaat de krachtens richtlijn 2018/1972 op hem rustende verplichtingen is nagekomen, en

– de Republiek Letland te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

2 De overwegingen 2 en 3 van richtlijn 2018/1972 luiden:

„(2) De werking van de vijf richtlijnen die deel uitmaken van het huidige regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten […] is onderworpen aan een periodieke toetsing door de Commissie, met name om te bepalen of wijzigingen nodig zijn in het licht van technologische en marktontwikkelingen.

(3) In haar mededeling van 6 mei 2015 houdende een strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa heeft de Commissie verklaard dat zij bij de herziening van het telecommunicatiekader het accent zou leggen op maatregelen die erop gericht zijn investeringen in snelle breedbandnetwerken te stimuleren, een consistente, op de interne markt gebaseerde, benadering van radiospectrumbeleid en -beheer volgen, de voorwaarden scheppen voor een echte interne markt door versnippering van de regelgeving te bestrijden en zorgen voor de doeltreffende bescherming van consumenten, een gelijk speelveld voor alle marktpartijen en een consequente toepassing van de regels, alsmede een doeltreffender institutioneel regelgevingskader bieden.”

3 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp, toepassingsgebied en doelen”, bepaalt:

„1. Bij deze richtlijn wordt een geharmoniseerd kader voor de regelgeving inzake elektronischecommunicatienetwerken, elektronischecommunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten, evenals inzake bepaalde aspecten van eindapparatuur vastgesteld. De richtlijn legt taken van de nationale regelgevende instanties en, indien van toepassing, van andere bevoegde instanties vast, alsmede een reeks procedures om de

geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele [Europese] Unie te waarborgen.

2. Deze richtlijn heeft tot doel:

a) een interne markt voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten te realiseren, die leidt tot het opzetten en benutten van netwerken met zeer hoge capaciteit, duurzame concurrentie, interoperabiliteit van elektronischecommunicatiediensten, toegankelijkheid, veiligheid van netwerken en diensten en voordelen voor de eindgebruiker; en

b) ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Unie voor het publiek beschikbare diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs worden aangeboden, maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze voorziet in de behoeften van eindgebruikers, met inbegrip van de behoefte van eindgebruikers met een handicap om op voet van gelijkheid met anderen toegang te hebben tot de diensten, en de noodzakelijke rechten van eindgebruikers vast te stellen.

[…]”

4 Artikel 124 van die richtlijn, met als opschrift „Omzetting”, bepaalt in lid 1:

„Uiterlijk op 21 december 2020 stellen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast en maken zij deze bekend om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die maatregelen onmiddellijk mee.

De lidstaten passen die maatregelen toe vanaf 21 december 2020.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. In de bepalingen wordt tevens vermeld dat verwijzingen in bestaande wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen naar de bij deze richtlijn ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar deze richtlijn. De regels voor die verwijzing en de formulering van die vermelding worden vastgesteld door de lidstaten.”

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

5 Op 29 september 2020 heeft de Republiek Letland de Commissie voorlopige uitvoeringsbepalingen voor de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2018/1972 meegedeeld. Daarnaast heeft deze lidstaat bij brief van 11 november 2020 – waarvan de ontvangst op 13 november 2020 door de Commissie is bevestigd – verklaard dat op de vergadering van de staatssecretarissen van 10 september 2020 een ontwerp van wet op de elektronische media voor de omzetting van deze richtlijn in het Letse recht (hierna: „ontwerp van omzettingswet”) was goedgekeurd.

6 Aangezien de Commissie van mening was dat deze bepalingen geen omzetting vormden van richtlijn 2018/1972, omdat zij betrekking hadden op eerdere regelgeving en de Republiek Letland bijgevolg niet overeenkomstig artikel 124 van deze richtlijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld om aan die richtlijn te voldoen, heeft de Commissie deze lidstaat op 3 februari 2021 een aanmaningsbrief doen toekomen en hem verzocht zijn opmerkingen in te dienen.

7 Op 26 maart 2021 hebben de Letse autoriteiten op deze brief geantwoord, waarbij zij een stand van zaken gaven over de vooruitgang die was geboekt bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 in het Letse recht. Zij hebben in het bijzonder gepreciseerd dat deze omzetting uiterlijk op 30 november 2021 zou zijn voltooid.

8 Daar de Commissie niets meer over de volledige omzetting van richtlijn 2018/1972 had vernomen, heeft zij de Republiek Letland op 23 september 2021 een met redenen omkleed advies doen toekomen met het verzoek om uiterlijk 23 november 2021 aan deze richtlijn te voldoen.

9 Op 5 november 2021 heeft de Republiek Letland nieuwe omzettingsmaatregelen meegedeeld, die volgens de Commissie echter eveneens betrekking hadden op de eerdere regelgeving.

10 Op 17 november 2021 hebben de Letse autoriteiten op het met redenen omkleed advies geantwoord dat de omzetting van richtlijn 2018/1972 verdere vertraging had opgelopen door de COVID-19-pandemie. De Letse autoriteiten verklaarden met name dat de nieuwe data voor de goedkeuring van het ontwerp van omzettingswet en de overige ministeriële besluiten die nodig waren om de omzetting van de richtlijn te voltooien, respectievelijk 1 april en 1 juni 2022 waren.

11 Omdat de Commissie van mening was dat de Republiek Letland had nagelaten de bepalingen vast te stellen die nodig waren om aan richtlijn 2018/1972 te voldoen, heeft zij besloten om het onderhavige beroep in te stellen bij het Hof.

12 Op 8 april 2022 hebben de Letse autoriteiten de Commissie nieuwe maatregelen tot omzetting van die richtlijn meegedeeld. Op 12 april 2022 hebben zij geantwoord op een verzoek van de Commissie om die maatregelen te verduidelijken. Zij brachten haar met name ter kennis dat er uitvoeringsbesluiten in werking moesten treden op de datum van goedkeuring van het ontwerp van omzettingswet, waarvan de laatste parlementaire lezing was geagendeerd voor 14 april 2022.

13 Op 12, 28 en 29 april 2022 hebben de Letse autoriteiten nieuwe maatregelen tot omzetting van richtlijn 2018/1972 meegedeeld en aanvullende informatie verstrekt over de voortgang bij de omzetting van deze richtlijn. Zij preciseerden met name dat het tijdschema voor de wetgeving was gewijzigd omdat de Latvijas Republikas Saeima (parlement van de Republiek Letland) zich tegelijkertijd moest buigen over urgente kwesties die verband hielden met zowel de COVID-19-pandemie als de aanzienlijke stijging van de energiekosten en de invasie van Oekraïne door de Russische Federatie. Zij voegden hieraan toe dat het ontwerp van omzettingswet zou worden aangenomen op 1 juni 2022 en dat voornoemde uitvoeringsbesluiten in voorbereiding waren.

14 Op 2 juni 2022 is de wet tot omzetting van richtlijn 2018/1972 (hierna: „omzettingswet") aangenomen, maar deze wet is niet afgekondigd door de president van de Republiek Letland en is overeenkomstig de Letse grondwet terugverwezen naar de wetgever voor een nieuwe behandeling.

15 Op 7 juli 2022 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

16 De Republiek Letland verzoekt het Hof:

– primair, te verklaren dat de vertraging bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 onbeduidend is ten opzichte van de schade die de samenleving had kunnen worden toegebracht indien de regering de in punt 13 van dit arrest bedoelde urgente kwesties niet prioritair had behandeld,

te erkennen dat deze vertraging gerechtvaardigd is door omstandigheden van overmacht, en haar geen sanctie op te leggen en de Commissie te verwijzen in de kosten, alsmede

– subsidiair, indien het Hof zou besluiten haar een sanctie op te leggen, het laagst mogelijke bedrag te hanteren, gelet op deze omstandigheden en op de prognoses voor het bruto binnenlands product (bbp), alsmede op de omstandigheid dat richtlijn 2018/1972 grotendeels in het Letse recht ten uitvoer werd gelegd vóór de volledige omzetting ervan, en het bedrag van de forfaitaire som en/of de dwangsom te verlagen naar evenredigheid van de geldende bepalingen die reeds aan deze richtlijn voldeden voordat met de omzetting ervan werd begonnen, meer bepaald tot 25 % van het door de Commissie gevorderde bedrag.

17 In haar verweerschrift van 15 september 2022 heeft de Republiek Letland onder meer kennisgeving gedaan van de inwerkingtreding van de omzettingswet op 29 juli 2022, de vaststelling van regerings- en administratieve uitvoeringsmaatregelen tussen 4 en 23 augustus 2022 alsook een lijst van uitvoeringsmaatregelen die toen werden vastgesteld. In haar repliek van 26 oktober 2022 heeft de Commissie bevestigd dat zij daarvan in kennis was gesteld.

18 In haar dupliek van 7 december 2022 heeft de Republiek Letland verklaard dat zij op 17 november 2022 de maatregelen tot volledige omzetting van richtlijn 2018/1972 had meegedeeld.

19 Op 7 december 2022 is de schriftelijke behandeling in de onderhavige zaak gesloten.

20 Bij akte van 30 juni 2023 heeft de Commissie het Hof laten weten dat de Republiek Letland haar bepaalde maatregelen had meegedeeld en zich op het standpunt had gesteld dat zij de omzetting van richtlijn 2018/1972 had voltooid (hierna: „akte van 30 juni 2023”). Volgens de Commissie waarborgen deze maatregelen nog geen volledige omzetting van deze richtlijn.

21 Rekening houdend met de vooruitgang die de Republiek Letland bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 heeft geboekt, heeft de Commissie bij die akte ook haar vordering aangepast met betrekking tot haar verzoek om die lidstaat financiële sancties op te leggen.

22 Wat de forfaitaire som betreft, heeft de Commissie, gelet op de data waarop de Republiek Letland maatregelen tot omzetting van richtlijn 2018/1972 had meegedeeld – te weten 29 juli en 17 november 2022 – de coëfficiënt voor de ernst verlaagd en verzoekt zij het Hof om ten eerste een forfaitaire som van 349 650 EUR op te leggen voor de periode vanaf de dag die volgt op die waarop de termijn voor de omzetting van deze richtlijn is verstreken – te weten 22 december 2020 – tot 28 juli 2022, ten tweede een forfaitaire som van 39 480 EUR op te leggen voor de periode van 29 juli 2022 tot en met 16 november 2022, en ten derde een forfaitaire som op te leggen op basis van een bedrag van 210 EUR per dag voor de periode vanaf 17 november 2022 tot de einddatum van de inbreuk of, bij gebreke daarvan, de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak.

23 Wat de dwangsom betreft, stelt de Commissie het Hof thans voor om een dwangsom van 945 EUR per dag op te leggen tot de datum waarop de Republiek Letland de verplichtingen van artikel 124, lid 1, van de richtlijn 2018/1972 volledig is nagekomen.

24 Op 14 augustus 2023 heeft de Republiek Letland zijn opmerkingen over de akte van 30 juni 2023 ingediend. In deze opmerkingen betoogt zij – in tegenstelling tot het standpunt van de Commissie – dat de volledige omzetting van richtlijn 2018/1972 in het Letse recht is voltooid met de maatregelen die ter kennis zijn gebracht op 17 november 2022. Zij stelt dan ook dat haar vanaf deze datum geen forfaitaire som mag worden opgelegd.

25 Op 31 december 2023 heeft het Hof partijen in kennis gesteld van de dag waarop dit arrest wordt uitgesproken.

26 Op 1 februari 2024 heeft de Commissie het Hof laten weten dat de Republiek Letland haar op 15 augustus 2023 bepaalde aanvullende maatregelen had meegedeeld. Zij heeft in dit verband – in tegenstelling tot het standpunt van de Republiek Letland – betoogd dat die lidstaat artikel 112, lid 1, van richtlijn 2018/1972 nog steeds niet correct had omgezet in het Letse recht. Bovendien heeft de Commissie uiteengezet dat het vergevorderde stadium van de procedure met zich meebracht dat zij haar vordering met betrekking tot het bedrag van de gevraagde sancties niet kon aanpassen, omdat een dergelijke aanpassing niet alleen op technisch niveau door de diensten van de Commissie zou moeten worden doorgevoerd, maar daarvoor ook een besluit van het college van commissarissen nodig was, hetgeen de Commissie niet kon doen zonder de uitspraak van het arrest van het Hof te vertragen. De Commissie heeft het dan ook aan het Hof overgelaten om het bedrag van de geldboeten aan te passen in het licht van de beoordeling van die door de Republiek Letland meegedeelde aanvullende maatregelen.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

27 In haar verzoekschrift herinnert de Commissie eraan dat de lidstaten krachtens artikel 288, derde alinea, VWEU gehouden zijn om de nodige bepalingen vast te stellen teneinde ervoor te zorgen dat richtlijnen binnen de daarin gestelde termijnen worden omgezet in het nationale recht, en om deze bepalingen onverwijld mee te delen aan de Commissie.

28 Zij preciseert dat het bestaan van niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies.

29 In casu heeft de Republiek Letland bij het verstrijken van deze termijn en zelfs op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld, nog niet de nodige bepalingen vastgesteld om richtlijn 2018/1972 om te zetten in haar nationale recht, althans deze maatregelen niet aan de Commissie meegedeeld.

30 Volgens de Commissie betwist de Republiek Letland niet daadwerkelijk de haar verweten niet-nakoming, maar beroept zij zich enkel op omstandigheden van praktische en interne aard om die niet-nakoming te rechtvaardigen. Dat een richtlijn niet wordt omgezet binnen de daarin vastgestelde termijn, kan evenwel niet worden gerechtvaardigd door dergelijke omstandigheden.

31 Volgens de Commissie betwist de Republiek Letland de niet-nakoming niet daadwerkelijk. Om te beginnen benadrukt zij dat zij zich gedurende de gehele procedure loyaal heeft gedragen. Voorts wordt de vertraging bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 volgens haar gerechtvaardigd door de complexiteit van deze richtlijn – waarvan de omzettingstermijn te kort was – en door de procedure voor de goedkeuring van de omzettingswet. Bovendien beroept zij zich op overmacht in verband met eerst de COVID-19-pandemie en de gevolgen daarvan voor de organisatie van de werkzaamheden, en daarna de invasie van Oekraïne door de Russische Federatie. Wat dit laatste betreft, wijst de Commissie erop dat deze invasie, die ook vanaf Wit-Russisch grondgebied werd uitgevoerd, voor Letland – als een van de landen die grenzen aan Rusland en Wit-Rusland – een grotere bedreiging voor de nationale veiligheid en defensie vormde dan voor veel andere lidstaten, zodat de herziening van de prioriteiten aanzienlijke gevolgen had voor de werkzaamheden van de Letse regering. De noodtoestand die in 2021 en 2022 is afgekondigd met betrekking tot irreguliere vluchtelingen uit Wit-Rusland, heeft rechtstreekse gevolgen gehad voor de agenda van de bevoegde instellingen en voor de prioritair te behandelen problemen. Ten slotte is zij van mening dat het geldende Letse recht reeds zorgde voor een toereikende en volledige regulering van de sector elektronische communicatie, alsmede voor een bescherming van de belangen en rechten van de eindgebruikers.

Beoordeling door het Hof

32 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die werd vastgesteld in het met redenen omkleed advies en kan het Hof geen rekening houden met wijzigingen die zich sindsdien hebben voorgedaan [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

33 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, het hoe dan ook noodzakelijk is dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de richtlijn in kwestie vaststellen [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

34 In casu is de termijn voor de beantwoording van het met redenen omkleed advies verstreken op 23 november 2021. Derhalve moet het bestaan van de gestelde niet-nakoming worden beoordeeld aan de hand van de stand van de op deze datum geldende nationale wetgeving [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

35 In dit verband staat het vast dat de Republiek Letland op die datum niet de maatregelen had vastgesteld die nodig waren om richtlijn 2018/1972 volledig om te zetten en dat zij dergelijke maatregelen dus niet aan de Commissie had meegedeeld.

36 Om de gestelde niet-nakoming te rechtvaardigen, voert de Republiek Letland verschillende argumenten aan: ten eerste haar loyale gedrag tijdens de gehele procedure; ten tweede de complexiteit van richtlijn 2018/1972, waarvan de omzettingstermijn volgens haar te kort was, en van de procedure voor de goedkeuring van de omzettingswet; ten derde overmacht in verband

met eerst de gevolgen van de COVID-19-pandemie en daarna de invasie van Oekraïne door de Russische Federatie; ten vierde de omstandigheid dat het Letse recht reeds zorgde voor een toereikende en volledige regulering van de sector elektronische communicatie.

37 Deze argumenten kunnen de door de Commissie verweten niet-nakoming evenwel niet rechtvaardigen.

38 Ten eerste vormt het loyale gedrag van de lidstaten tegenover de instellingen van de Unie – wat tevens inhoudt dat zij de richtlijnen juist en volledig omzetten binnen de daarin vastgestelde termijnen – immers een verplichting die rechtstreeks voortvloeit uit artikel 4, lid 3, VEU, zodat dit gedrag niet relevant kan zijn om de niet-naleving van een andere Unierechtelijke bepaling te rechtvaardigen.

39 Ten tweede sluit de gestelde complexiteit van de bepalingen van richtlijn 2018/1972 de niet-nakoming in kwestie niet uit. Zoals de Commissie terecht aanvoert, was de Uniewetgever zich bij de vaststelling van de termijn voor de omzetting van deze richtlijn namelijk bewust van de complexiteit ervan en was het hoe dan ook uitsluitend aan die wetgever om deze termijn te verlengen en niet aan de lidstaten om daarvan af te wijken of aan de Commissie om dergelijke afwijkingen te gedogen. De Republiek Letland stelt evenwel niet dat zij het nodige heeft gedaan om een dergelijke verlenging te verkrijgen.

40 Hetzelfde geldt voor de gestelde complexiteit van de procedure voor de goedkeuring van de omzettingswet. Volgens vaste rechtspraak kunnen interne praktijken of situaties van een lidstaat namelijk geen rechtvaardiging vormen voor de niet-inachtneming van verplichtingen en termijnen die voortvloeien uit richtlijnen van de Unie, noch voor de te late of onvolledige omzetting ervan [arrest van 13 januari 2021, Commissie/Slovenië (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

41 Wat ten derde de gevolgen van zowel de begin 2020 uitgebroken COVID-19-pandemie als de door de Russische Federatie vanaf februari 2022 tegen Oekraïne gevoerde aanvalsoorlog betreft, staat het niet vast – of wordt zelfs maar beweerd – dat deze gevolgen de vertraging bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 door de Republiek Letland volledig verklaren.

42 Ten vierde is de omstandigheid dat het recht van een lidstaat dat vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2018/1972 van kracht was, reeds in overeenstemming was met deze richtlijn – gelet op de rechtspraak waarnaar in punt 33 van dit arrest wordt verwezen – niet voldoende om deze lidstaat te ontheffen van zijn verplichting om die richtlijn in zijn rechtsorde om te zetten, zodat die omstandigheid evenmin volstaat om een dergelijke niet-nakoming te rechtvaardigen.

43 Derhalve moet worden geconstateerd dat de Republiek Letland in de krachtens artikel 124, lid 1, van richtlijn 2018/1972 op haar rustende verplichtingen is tekortgeschoten doordat zij bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan deze richtlijn, en doordat zij dergelijke bepalingen bijgevolg niet heeft meegedeeld aan de Commissie.

Vorderingen die zijn ingesteld op grond van artikel 260, lid 3, VWEU

Argumenten van partijen

44 In haar verzoekschrift benadrukt de Commissie dat richtlijn 2018/1972 is vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure en dus binnen de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU valt, alsmede dat de niet-nakoming door de Republiek Letland van de verplichtingen van artikel 124 van deze richtlijn kennelijk een niet-mededeling van de maatregelen tot omzetting van die richtlijn in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU vormt, doordat die lidstaat de Commissie niet in kennis heeft gesteld van de bepalingen ter omzetting van die richtlijn.

45 De Commissie herinnert eraan dat zij in punt 23 van haar mededeling van 15 januari 2011, met als titel „Uitvoering van artikel 260, lid 3, VWEU" (PB 2011, C 12, blz. 1; hierna: „mededeling van 2011"), heeft gepreciseerd dat de sancties die zij op grond van artikel 260, lid 3, VWEU zal voorstellen, zullen worden berekend volgens dezelfde methode als die welke wordt gebruikt voor de aanhangigmaking van zaken bij het Hof op grond van artikel 260, lid 2, VWEU, zoals die methode wordt uiteengezet in de punten 14 tot en met 18 van mededeling SEC(2005) 1658, met als titel „Uitvoering van artikel [260 VWEU]" (PB 2007, C 126, blz. 15; hierna: „mededeling van 2005").

46 Derhalve moet de sanctie in de eerste plaats worden bepaald op basis van de ernst van de inbreuk, in de tweede plaats op basis van de duur ervan, en in de derde plaats op basis van de noodzaak om de afschrikkende werking van de sanctie zelf te waarborgen teneinde herhaling te voorkomen.

47 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, stelt de Commissie overeenkomstig punt 16 van de mededeling van 2005 en overeenkomstig de mededeling van 2011 de coëfficiënt voor de ernst vast op basis van twee parameters: ten eerste het belang van de Unieregels waarop de inbreuk betrekking heeft en ten tweede de gevolgen ervan voor de in het geding zijnde algemene en particuliere belangen.

48 Zo merkt de Commissie ten eerste op dat richtlijn 2018/1972 de belangrijkste wetgevingshandeling op het gebied van elektronische communicatie is. Om te beginnen moderniseert het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: „EECC") het regelgevingskader van de Unie voor elektronische communicatie door de keuzemogelijkheden en de rechten van de consument te versterken, hogere normen voor communicatiediensten te waarborgen, investeringen in netwerken met zeer hoge capaciteit te bevorderen en de draadloze toegang tot connectiviteit met zeer hoge capaciteit in de gehele Unie te bevorderen. Vervolgens stelt het EECC regels vast voor de organisatie van de sector elektronische communicatie, daaronder begrepen de institutionele structuur en het bestuur ervan. Het versterkt de rol van de nationale regelgevende instanties doordat het in de gehele Unie een minimumpakket aan bevoegdheden voor deze instanties vaststelt en hun onafhankelijkheid versterkt door benoemingscriteria op te stellen, alsmede doordat het de rapportageverplichtingen vastlegt. Bovendien zorgt het EECC ook voor een effectief en doeltreffend beheer van het radiospectrum (hierna: „spectrum"). Het komt de samenhang tussen de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de essentiële aspecten van spectrummachtigingen ten goede. Het bevordert de mededinging tussen infrastructuren en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de gehele Unie. Ten slotte regelt het EECC verschillende aspecten van het aanbieden van elektronischecommunicatiediensten, waaronder universeledienstverplichtingen,

nummervoorraden en de rechten van eindgebruikers. De aanscherping van deze regels is erop gericht de veiligheid en de bescherming van de consument te verbeteren, met name wat betreft de toegang tot deze diensten tegen een betaalbare prijs.

49 Ten tweede is de niet-omzetting van richtlijn 2018/1972 in het Letse recht om te beginnen nadelig voor de regelgevingspraktijken in de gehele Unie met betrekking tot het beheer van het elektronischecommunicatiesysteem, de spectrummachtigingen en de regels inzake markttoegang. Daardoor kunnen ondernemingen niet profiteren van meer coherente en voorspelbare procedures voor het verlenen of vernieuwen van bestaande spectrumgebruiksrechten, noch van de voorspelbaarheid van de regulering ten gevolge van de minimumduur van de spectrumlicenties van 20 jaar. Dergelijke tekortkomingen hebben een rechtstreekse invloed op de beschikbaarheid en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de Unie. Daarnaast kunnen consumenten niet profiteren van een reeks tastbare voordelen die deze richtlijn hun verschaft, zoals oplossingen voor de toegang tot betaalbare communicatiediensten, de verplichting om hun duidelijke informatie over contracten te verstrekken, de verplichting om transparante tarieven toe te passen, de vereenvoudiging van het overstappen van netwerkprovider om meer betaalbare retailtarieven te bevorderen en de verplichting voor exploitanten om eindgebruikers met een handicap gelijkwaardige toegang tot communicatiediensten te bieden.

50 De Republiek Letland heeft de Commissie in kennis gesteld van handelingen van afgeleid recht die volgens de Letse autoriteiten nodig zijn voor de omzetting van richtlijn 2018/1972. De Commissie is van mening dat deze kennisgeving een verzachtende omstandigheid vormt.

51 Derhalve is de passende en evenredige coëfficiënt voor de ernst in casu 9. Deze coëfficiënt moet volgens de Commissie geleidelijk worden verlaagd tot 4 voor de periode van 29 juli tot en met 16 november 2022, en tot 3 voor de periode na 17 november 2022, gelet op de door de Republiek Letland meegedeelde maatregelen waarnaar in punt 20 van dit arrest wordt verwezen.

52 Wat in de tweede plaats de duur van de niet-nakoming betreft, voert de Commissie aan dat deze overeenkomt met de periode vanaf de dag die volgt op die waarop de termijn voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 is verstreken – te weten 22 december 2020 – tot de dag waarop de niet-nakoming in kwestie is geëindigd. Aangezien de Republiek Letland gedeeltelijk maatregelen ter omzetting van deze richtlijn heeft meegedeeld, is de Commissie van mening dat de duur van deze niet-nakoming 555 dagen voor het deel van die niet-nakoming tussen 22 december 2020 en 28 juli 2022 bedraagt en 141 dagen voor het deel tussen 29 juli en 16 november 2022, alsmede dat de niet-nakoming voortduurt voor de maatregelen die volgens die instelling nog moeten worden meegedeeld.

53 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de Republiek Letland betreft, heeft de Commissie de factor „n” toegepast als bedoeld in haar mededeling van 25 februari 2019, met als titel „Wijziging van de methode voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie voorstelt in het kader van inbreukprocedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie” (PB 2019, C 70, blz. 1). Deze factor houdt rekening met twee elementen, te weten het bbp en het institutionele gewicht van de betrokken lidstaat, uitgedrukt in het aantal zetels dat aan die lidstaat is toegewezen in het Europees Parlement.

54 Het Hof heeft weliswaar in zijn arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), de relevantie van zowel dat tweede element als de aanpassingscoëfficiënt van 4,5 waarin die mededeling voorziet, reeds ter

discussie gesteld, maar de Commissie heeft niettemin besloten om in casu de criteria van die mededeling toe te passen in afwachting van de vaststelling van een nieuwe mededeling waarin rekening zou worden gehouden met die recente rechtspraak van het Hof.

55 Volgens de mededeling van de Commissie van 15 februari 2022, met als titel „Aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie van de Europese Unie voorstelt in inbreukprocedures" (PB 2022, C 74, blz. 2; hierna: „mededeling van 2022"), bedraagt de factor „n" voor de Republiek Letland bijgevolg 0,14. In haar akte van 30 juni 2023 heeft de Commissie echter de factor „n" van 0,07 toegepast waarin bijlage I bij de mededeling van 4 januari 2023, met als titel „Financiële sancties in niet-nakomingsprocedures" (PB 2023, C 2, blz. 1; hierna: „mededeling van 2023"), thans voor deze lidstaat voorziet.

56 Overeenkomstig haar mededeling van 19 januari 2017, met als titel „[Uniewetgeving]: betere resultaten door betere toepassing" (PB 2017, C 18, blz. 10), verzoekt de Commissie het Hof om de Republiek Letland een dwangsom op te leggen voor de periode vanaf de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt uitgesproken tot de dag waarop het volledig is uitgevoerd, alsmede om een forfaitaire som op te leggen voor de periode tussen de dag die volgt op die van het verstrijken van de in richtlijn 2018/1972 vastgestelde omzettingstermijn en de dag waarop die lidstaat zijn verplichtingen krachtens die richtlijn volledig is nagekomen, dan wel tot de dag van voornoemde uitspraak.

57 Wat de dwangsom betreft, herinnert de Commissie eraan dat het bedrag ervan volgens punt 18 van de mededeling van 2005 zowel evenredig moet zijn als een afschrikkende werking moet hebben. Daartoe wordt het bedrag per dag van de dwangsom berekend door het uniforme basisbedrag te vermenigvuldigen met een coëfficiënt voor de ernst en een coëfficiënt voor de duur en vervolgens met de factor „n" die op de betrokken lidstaat van toepassing is. In dit verband heeft de Commissie in haar verzoekschrift verwezen naar haar mededeling van 2022, terwijl zij thans in haar akte van 30 juni 2023 verwijst naar de mededeling van 2023. Het „forfaitaire bedrag voor de dwangsom" bedraagt overeenkomstig punt 1 van bijlage I bij laatstgenoemde mededeling 3 000 EUR per dag. De door de Commissie voorgestelde coëfficiënten voor de ernst en de duur bedragen respectievelijk 3 en 1,5. Zoals in punt 55 van dit arrest is opgemerkt, bedraagt de door de Commissie op de Republiek Letland toegepaste factor „n" 0,07. Bijgevolg bedraagt de door de Commissie voorgestelde dwangsom 945 EUR per dag vanaf de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt uitgesproken tot de dag waarop de verplichtingen van artikel 124, lid 1, van richtlijn 2018/1972 volledig zijn nagekomen.

58 Wat het bedrag van de forfaitaire som betreft, blijkt uit punt 20 van de mededeling van 2005 dat deze som ten minste een vast minimumbedrag moet hebben. Daarin komt het beginsel tot uitdrukking dat elk geval van voortdurende niet-nakoming van het Unierecht op zichzelf beschouwd – los van enige verzwarende omstandigheid – het legaliteitsbeginsel schendt in een rechtsgemeenschap die een daadwerkelijke sanctie vereist. Volgens de mededeling van 2022 bedraagt de forfaitaire som voor de Republiek Letland ten minste 316 000 EUR.

59 Overeenkomstig de in de mededelingen van 2005 en 2011 vastgestelde methode stelt de Commissie, ingeval het resultaat van de berekening van de forfaitaire som deze minimale forfaitaire som zou overschrijden, het Hof voor om de forfaitaire som vast te stellen door de vermenigvuldiging van een bedrag per dag met het aantal dagen dat de inbreuk in kwestie heeft voortgeduurd vanaf de dag die volgt op die waarop de termijn voor omzetting van de betreffende richtlijn is verstreken tot de dag waarop die inbreuk is beëindigd of – bij gebreke daarvan – tot de

dag waarop het arrest op grond van artikel 260, lid 3, VWEU wordt uitgesproken. Het bedrag per dag van de forfaitaire som moet dus worden berekend door het uniforme basisbedrag dat van toepassing is op de berekening van het bedrag per dag van de forfaitaire som te vermenigvuldigen met de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en met de factor „n". Overeenkomstig punt 2 van bijlage I bij de mededeling van 2023 bedraagt dit uniforme basisbedrag 1 000 EUR. In casu bedraagt de coëfficiënt voor de ernst 9 voor de eerste 555 dagen van de niet-nakoming, dat wil zeggen van 22 december 2020 tot en met 28 juli 2022, 4 voor de volgende 141 dagen, dat wil zeggen van 29 juli tot en met 16 november 2022, en ten slotte 3 voor de periode vanaf 17 november 2022. De factor „n" bedraagt 0,07. Hieruit volgt dat de forfaitaire som 349 650 EUR bedraagt voor de periode van 22 december 2020 tot en met 28 juli 2022, 39 480 EUR voor de periode van 29 juli tot en met 16 november 2022, en 210 EUR per dag voor de periode van 17 november 2022 tot de datum waarop de Republiek Letland de krachtens richtlijn 2018/1972 op haar rustende verplichtingen volledig is nagekomen, dan wel de datum waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt gewezen.

60 Wat om te beginnen de ernst van de inbreuk betreft, betoogt de Republiek Letland dat het reeds bestaande regelgevingskader al toereikend en volledig was. De vertraging bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 heeft niet rechtstreeks geleid tot verlies of schade voor de sector elektronische communicatie.

61 In het bijzonder vestigt de Republiek Letland de aandacht op het feit dat zij niet heeft getracht zich te onttrekken aan de omzetting van richtlijn 2018/1972 en dat zij de Commissie regelmatig heeft geïnformeerd over de voortgang van het wetgevend werk voor de omzetting van deze richtlijn. Bovendien vormt die richtlijn voornamelijk een verbetering ten opzichte van de reeds bestaande wetgeving, zonder dat deze wezenlijk wordt gewijzigd.

62 Vervolgens kan de duur van de inbreuk volgens de Republiek Letland niet relevant worden geacht, omdat de vertraging bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 door deze lidstaat geen negatieve gevolgen heeft gehad.

63 Ten slotte heeft het opleggen van een sanctie aan de Republiek Letland geen afschrikkende werking, maar vestigt het veeleer de aandacht van het publiek op het feit dat prioriteit wordt verleend aan de behandeling van formele kwesties waarvoor de staat kan worden gestraft, in plaats van kwesties van intrinsiek nationaal en maatschappelijk belang, zoals de bestrijding van de verspreiding van de COVID-19-pandemie, de vluchtelingenstroom uit Wit-Rusland die voorafging aan de invasie van Oekraïne door de Russische Federatie, de stijging van de energiekosten en de oplossing van de urgente problemen ten gevolge van die invasie. Zij voegt daaraan toe dat vanwege die invasie de groeiprognoses van het bbp voor 2022 en 2023 aanzienlijk zijn verlaagd, tot respectievelijk 1,8 % en 3,2 %.

64 In haar repliek antwoordt de Commissie dat de betreffende niet-nakoming, die door de Republiek Letland wordt betwist, afbreuk dreigt te doen aan de goede werking van de interne markt en dus van enige ernst is, ook al heeft zij geen negatieve gevolgen. Volgens de Commissie neemt richtlijn 2018/1972 weliswaar veel reeds bestaande bepalingen over, maar moderniseert zij tevens het regelgevingskader, met name door nieuwe regels in te voeren voor de uitrol van 5G-netwerken, de uitrol van nieuwe vaste netwerken met hoge capaciteit en nieuwe oplossingen om de consument beter te beschermen.

65 De Commissie herinnert eraan dat de in artikel 260, lid 3, VWEU bedoelde sancties hoofdzakelijk tot doel hebben te zorgen voor de omzetting van de Uniewetgeving binnen de daarin vastgestelde termijnen, alsmede te voorkomen dat dergelijke inbreuken opnieuw worden begaan. De omzetting van een richtlijn binnen de daarin vastgestelde termijnen is niet louter een formele aangelegenheid, maar een fundamentele verplichting voor de lidstaten om de volle werking van het Unierecht te waarborgen.

66 In haar dupliek handhaaft de Republiek Letland haar standpunt en voegt zij daaraan toe dat richtlijn 2018/1972 volledig in het Letse recht is omgezet sinds de vaststelling van de maatregelen die zij op 17 november 2022 heeft meegedeeld aan de Commissie.

67 In haar akte van 30 juni 2023 neemt de Commissie daarentegen het standpunt in dat deze maatregelen sommige bepalingen van richtlijn 2018/1972 niet omzetten en andere bepalingen van de richtlijn onvolledig omzetten.

68 In haar opmerkingen over die akte herhaalt de Republiek Letland haar standpunt dat met die maatregelen richtlijn 2018/1972 helemaal is omgezet in het Letse recht.

Beoordeling door het Hof

69 Aangezien blijkens punt 43 van dit arrest vaststaat dat de Republiek Letland de Commissie bij het verstrijken van de termijn die was vastgesteld in het met redenen omkleed advies, geen enkele maatregel voor de volledige omzetting van richtlijn 2018/1972 had meegedeeld in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU, valt de aldus geconstateerde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van deze bepaling.

70 De Commissie vordert de oplegging van een dwangsom en een forfaitaire som.

71 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de keuze voor een van die twee maatregelen afhangt van de geschiktheid van elk van deze maatregelen om de nagestreefde doelstelling te bereiken naargelang van de omstandigheden van het betreffende geval. De oplegging van een dwangsom lijkt in het bijzonder geschikt te zijn om een lidstaat ertoe te brengen zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder deze maatregel wellicht zou blijven voortduren, terwijl de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som veeleer berust op de beoordeling van de gevolgen van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en openbare belangen, met name wanneer de niet-nakoming gedurende een lange periode heeft voortgeduurd [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

– *Vordering tot oplegging van een dwangsom*

72 Wat betreft de wenselijkheid om in casu een dwangsom op te leggen, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de oplegging van een dwangsom in beginsel alleen gerechtvaardigd is voor zover de niet-nakoming die met deze dwangsom moet worden bestraft, voortduurt totdat het Hof de feiten heeft onderzocht [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punten 55 en 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

73 Hieruit volgt dat, om vast te stellen of in casu kan worden overwogen om een dwangsom op te leggen, moet worden onderzocht of de in punt 43 van het onderhavige arrest geconstateerde niet-nakoming heeft voortgeduurd tot de afsluiting van de procedure op 7 december 2022.

74 In zoverre heeft het Hof reeds geoordeeld dat de woorden „verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting" in artikel 260, lid 3, VWEU verwijzen naar de verplichting van de lidstaten om voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen over de maatregelen ter omzetting van een richtlijn te verstrekken. Teneinde te voldoen aan de verplichting om de rechtszekerheid in acht te nemen en ervoor te zorgen dat alle bepalingen van deze richtlijn op hun volledige grondgebied worden omgezet, zijn de lidstaten krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking gehouden om uiteen te zetten met welke nationale bepaling of bepalingen zij menen de verschillende verplichtingen te zijn nagekomen die hun bij die richtlijn worden opgelegd. Nadat deze mededeling, die in voorkomend geval vergezeld kan gaan van een concordantietabel, is gedaan, staat het aan de Commissie om met het oog op een verzoek om de betrokken lidstaat een in artikel 260, lid 3, VWEU bedoelde financiële sanctie op te leggen, het bewijs te leveren dat bepaalde omzettingsmaatregelen kennelijk ontbreken of zich niet uitstrekken tot het gehele grondgebied van die lidstaat, met dien verstande dat het in de op grond van laatstgenoemde bepaling ingeleide gerechtelijke procedure niet aan het Hof staat om te onderzoeken of de aan de Commissie meegedeelde nationale maatregelen zorgen voor een juiste omzetting van de bepalingen van de richtlijn in kwestie [zie in die zin arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punten 51 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

75 In dit verband blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de Republiek Letland op 17 november 2022 de Commissie bepaalde maatregelen heeft meegedeeld. In haar dupliek heeft die lidstaat uitdrukkelijk verklaard dat volgens hem richtlijn 2018/1972 bij deze maatregelen volledig is omgezet in het Letse recht.

76 In haar akte van 30 juni 2023 heeft de Commissie daarentegen enkel gesteld dat de Republiek Letland op die datum nog geen maatregelen voor de omzetting van artikel 1, lid 4, artikel 35, leden 7 en 9, artikel 48, lid 2, artikel 49, lid 3, artikel 69, lid 4, artikel 96, lid 4, en de artikelen 100 en 112 van richtlijn 2018/1972 had meegedeeld. Bovendien zijn volgens de Commissie artikel 43, lid 2, artikel 61, lid 4, artikel 62, lid 2, artikel 76, lid 2, artikel 80, lid 3, tweede volzin, en artikel 102, lid 2, van deze richtlijn niet volledig omgezet in het Letse recht.

77 De Commissie heeft dus geen bewijs geleverd dat de maatregelen die haar op 17 november 2022 door de Republiek Letland zijn meegedeeld, kennelijk geen omzetting van richtlijn 2018/1972 in het Letse recht vormen of niet het gehele grondgebied van deze lidstaat bestrijken.

78 Bovendien heeft de Republiek Letland in haar opmerkingen over de akte van 30 juni 2023 niet alleen opnieuw bevestigd dat sinds de vaststelling van die maatregelen de omzetting van richtlijn 2018/1972 volgens haar volledig was, maar tevens vermeld waarom de in punt 76 van dit arrest genoemde bepalingen van die richtlijn moesten worden geacht volledig te zijn omgezet in het Letse recht.

79 Evenzo heeft de Commissie in haar in punt 26 van dit arrest vermelde brief van 1 februari 2024 het Hof enkel in kennis gesteld van het resultaat van haar analyse van de maatregelen die haar op 15 augustus 2023 waren meegedeeld, en heeft zij daarin louter verwezen naar een tussen haar en de Republiek Letland gerezen meningsverschil over de omzetting van artikel 112, lid 1, van richtlijn 2018/1972.

80 Gelet op de in punt 74 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak staat het niet aan het Hof om zich in het kader van een procedure op grond van artikel 260, lid 3, VWEU uit te spreken over de vraag of dergelijke maatregelen een correcte omzetting van de bepalingen van die richtlijn waarborgen.

81 Wanneer de Commissie van mening is dat de door een lidstaat meegedeelde maatregelen ter omzetting van een richtlijn deze richtlijn niet juist omzetten, kan aan deze lidstaat pas een geldboete worden opgelegd na afloop van een op grond van artikel 260, lid 2, VWEU ingesteld beroep [zie in die zin arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punten 55-57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

82 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Republiek Letland een einde heeft gemaakt aan de in punt 43 van het onderhavige arrest vastgestelde niet-nakoming doordat zij de Commissie op 17 november 2022 in kennis heeft gesteld van de maatregelen waarmee zij meende de krachtens richtlijn 2018/1972 op haar rustende verplichtingen volledig te zijn nagekomen.

83 De vordering van de Commissie om de Republiek Letland te veroordelen tot betaling van een dwangsom moet dan ook worden afgewezen.

– *Vordering tot oplegging van een forfaitaire som*

84 Wat betreft de wenselijkheid om in casu een forfaitaire som op te leggen, zij eraan herinnerd dat het aan het Hof staat om in elke zaak naargelang van de omstandigheden van het geding dat aanhangig is gemaakt alsook naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het nodig acht, de geldelijke sancties vast te stellen die passend zijn, met name om de herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

85 In de onderhavige zaak dient te worden geoordeeld dat de Republiek Letland weliswaar gedurende de volledige precontentieuze procedure heeft samengewerkt met de diensten van de Commissie en deze diensten op de hoogte heeft gehouden van de redenen waarom zij richtlijn 2018/1972 niet had kunnen omzetten in het Letse recht, maar dat alle juridische en feitelijke elementen die samenhangen met de geconstateerde niet-nakoming – te weten het feit dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en zelfs op de datum van instelling van het onderhavige beroep of die waarop het Hof de feiten beoordeelt, geen mededeling is gedaan van de maatregelen die nodig zijn voor de omzetting van deze richtlijn – een aanwijzing vormen dat mogelijkerwijs een afschrikkende maatregel als de oplegging van een forfaitaire som moet worden vastgesteld om daadwerkelijk te voorkomen dat soortgelijke inbreuken op het Unierecht in de toekomst opnieuw worden begaan [zie naar analogie arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

86 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door de argumenten van de Republiek Letland in de punten 60 tot en met 63 van het onderhavige arrest.

87 Wat ten eerste de gestelde omstandigheid betreft dat het reeds bestaande regelgevingskader al toereikend was, volgt uit de in punt 33 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak immers dat indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar

deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, het hoe dan ook noodzakelijk is dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de richtlijn in kwestie vaststellen.

88 Ten tweede kan de omstandigheid dat de in punt 43 van dit arrest geconstateerde niet-nakoming geen negatieve gevolgen heeft gehad – gesteld al dat deze omstandigheid vaststaat – weliswaar relevant zijn om de ernst van deze niet-nakoming te beoordelen met het oog op de berekening van het bedrag van de forfaitaire som, maar kan zij daarentegen niet relevant zijn voor de beoordeling of het wenselijk is om deze sanctie op te leggen.

89 Ten derde is de mededeling van maatregelen ter omzetting van een richtlijn – zoals de Commissie terecht opmerkt – geen formele kwestie. De verplichting om nationale maatregelen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten en de verplichting om deze maatregelen aan de Commissie mee te delen zijn voor de lidstaten namelijk wezenlijke verplichtingen om de volle werking van het Unierecht te waarborgen [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

90 Gelet op het voorgaande is het dienstig om de Republiek Letland een forfaitaire som op te leggen.

91 Wat betreft de berekening van deze forfaitaire som, zij eraan herinnerd dat het aan het Hof staat om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake – zoals deze wordt afgebakend door de voorstellen van de Commissie – de hoogte van die forfaitaire som tot de betaling waarvan een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan worden veroordeeld, zodanig vast te stellen dat deze som in de gegeven omstandigheden passend is en daarnaast evenredig is aan de begane inbreuk. In dit verband relevante factoren zijn de ernst van de geconstateerde inbreuk, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

92 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, zij eraan herinnerd dat volgens de in punt 89 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak de verplichting om nationale maatregelen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten en de verplichting om deze maatregelen aan de Commissie mee te delen voor de lidstaten wezenlijke verplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te waarborgen, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen altijd moet worden geacht ernstig te zijn.

93 In casu moet worden geconstateerd dat de Republiek Letland – zoals blijkt uit punt 43 van het onderhavige arrest – bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, te weten op 23 november 2021, de krachtens richtlijn 2018/1972 op haar rustende verplichtingen tot omzetting niet is nagekomen, zodat de volle werking van het Unierecht niet is gewaarborgd.

94 Bovendien is richtlijn 2018/1972 – zoals de Commissie opmerkt – de belangrijkste wetgevingshandeling op het gebied van elektronische communicatie.

95 Om te beginnen wordt bij richtlijn 2018/1972 volgens artikel 1, lid 1, ervan met name „een geharmoniseerd kader voor de regelgeving inzake elektronischecommunicatienetwerken, elektronischecommunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten, evenals

inzake bepaalde aspecten van eindapparatuur vastgesteld" en „legt [die richtlijn] taken van de nationale regelgevende instanties en, indien van toepassing, van andere bevoegde instanties vast, alsmede een reeks procedures om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele Europese Unie te waarborgen".

96 Voorts strekt richtlijn 2018/1972 er volgens artikel 1, lid 2, toe om, ten eerste, een interne markt voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten te realiseren, die leidt tot het opzetten en benutten van netwerken met zeer hoge capaciteit, duurzame concurrentie, interoperabiliteit van elektronischecommunicatiediensten, toegankelijkheid, veiligheid van netwerken en diensten en voordelen voor de eindgebruiker, ten tweede, ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Unie voor het publiek beschikbare diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs worden aangeboden, ten derde, maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze voorziet in de behoeften van eindgebruikers, met inbegrip van de behoefte van eindgebruikers met een handicap om op voet van gelijkheid met anderen toegang te hebben tot de diensten, en ten vierde, de noodzakelijke rechten van eindgebruikers vast te stellen.

97 Ten slotte brengt deze richtlijn – zoals blijkt uit de overwegingen 2 en 3 ervan – wijzigingen aan in het regelgevingskader dat vóór de vaststelling van deze richtlijn van kracht was, teneinde rekening te houden met de technologische en marktontwikkelingen.

98 Zoals de Republiek Letland opmerkt, is het gebied in kwestie reeds geregeld bij andere Unierechtelijke handelingen, die bij voormelde richtlijn worden gewijzigd of door haar worden vervangen.

99 Richtlijn 2018/1972 is echter meer dan enkel een codificatie van die handelingen. Zoals de Commissie opmerkt zonder door de Republiek Letland te worden tegengesproken, biedt het EECC de consument met name meer keuzemogelijkheden en kent het hem meer rechten toe – doordat het hogere normen voor communicatiediensten waarborgt – en versterkt het de rol van de nationale regelgevende instanties door een minimumpakket aan bevoegdheden voor deze instanties vast te stellen en hun onafhankelijkheid te versterken door benoemingscriteria en rapportageverplichtingen vast te stellen. Ten slotte regelt het EECC verschillende aspecten van het aanbieden van elektronischecommunicatiediensten, waaronder universeledienstverplichtingen, nummervoorraden en de rechten van eindgebruikers. De aanscherping van de in het EECC neergelegde regels voor de organisatie van de sector elektronische communicatie is erop gericht de veiligheid en de bescherming van de consument te verbeteren, met name wat betreft de toegang tot deze diensten tegen een betaalbare prijs.

100 Zoals de Commissie terecht aanvoert, is het feit dat de Republiek Letland richtlijn 2018/1972 niet heeft omgezet, ten eerste nadelig voor de regelgevingspraktijken in de gehele Unie met betrekking tot het beheer van het elektronischecommunicatiesysteem, de spectrummachtigingen en de regels inzake markttoegang. Daardoor kunnen ondernemingen niet profiteren van meer coherente en voorspelbare procedures voor het verlenen of vernieuwen van bestaande spectrumgebruiksrechten, noch van de uit de minimumduur van de spectrumlicenties van 20 jaar resulterende voorspelbaarheid van de regulering. Dergelijke tekortkomingen hebben een rechtstreekse invloed op de beschikbaarheid en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de Unie. Daarnaast kunnen consumenten niet profiteren van een reeks tastbare voordelen die deze richtlijn hun verschaft, zoals oplossingen voor de toegang tot betaalbare communicatiediensten, de verplichting om hun duidelijke informatie over contracten te verstrekken, de verplichting om transparante tarieven toe te passen, de vereenvoudiging van het

overstappen van netwerkprovider om meer betaalbare retailtarieven te bevorderen en de verplichting voor exploitanten om eindgebruikers met een handicap gelijkwaardige toegang tot communicatiediensten te bieden.

101 Bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk met het oog op de vaststelling van het bedrag van de forfaitaire som moet echter in aanmerking worden genomen dat de Republiek Letland de Commissie in de loop van de procedure de maatregelen tot omzetting van een aanzienlijk aantal bepalingen van richtlijn 2018/1972 heeft meegedeeld, alsmede dat deze lidstaat haar op 17 november 2022 in kennis heeft gesteld van de maatregelen waarmee zij meende de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen volledig te zijn nagekomen.

102 Wat in de tweede plaats de duur van de inbreuk betreft, zij eraan herinnerd dat bij de beoordeling daarvan in beginsel rekening moet worden gehouden met de datum waarop het Hof de feiten beoordeelt, en dat deze beoordeling moet worden geacht te worden verricht op de datum waarop de procedure wordt afgesloten [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

103 Wat ten eerste het begin van de periode betreft die in aanmerking moet worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de op grond van artikel 260, lid 3, VWEU op te leggen forfaitaire som, heeft het Hof geoordeeld dat – anders dan bij de dwangsom per dag – de datum die in aanmerking moet worden genomen voor de beoordeling van de duur van de niet-nakoming in kwestie, niet de datum is waarop de termijn verstrijkt die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, maar de datum waarop de in de betrokken richtlijn vastgestelde omzettingstermijn verstrijkt [zie in die zin arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 79, en Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 90].

104 In casu wordt niet op goede gronden betwist dat de Republiek Letland bij het verstrijken van de in artikel 124 van richtlijn 2018/1972 vastgestelde omzettingstermijn – te weten op 21 december 2020 – niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om de volledige omzetting van deze richtlijn te waarborgen, en dat zij dergelijke bepalingen bijgevolg evenmin aan de Commissie had meegedeeld.

105 Ten tweede heeft de Republiek Letland – zoals blijkt uit punt 82 van het onderhavige arrest, op 17 november 2022 een einde gemaakt aan de in punt 43 van het onderhavige arrest geconstateerde niet-nakoming.

106 Hieruit volgt dat de niet-nakoming heeft voortgeduurd in de periode tussen 22 december 2020 en 16 november 2022, dat wil zeggen gedurende een periode van 694 dagen, hetgeen zeer lang is.

107 In aanmerking dient evenwel te worden genomen dat deze duur mogelijkerwijs resulteerde uit uitzonderlijke omstandigheden die verband hielden met de COVID-19-pandemie en vervolgens met de door de Russische Federatie tegen Oekraïne gevoerde aanvalsoorlog. De Republiek Letland betoogt namelijk – zonder te worden tegengesproken – dat deze omstandigheden, die onvoorzienbaar waren en zich voordeden buiten haar wil om, het voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 nodige wetgevingsproces vertraging hebben doen oplopen en bijgevolg hebben geleid tot een verlenging van de periode waarin die niet-nakoming heeft voortgeduurd.

108 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat rekening moet worden gehouden met het bbp van die lidstaat op de datum van het onderzoek van de feiten door het Hof [zie in die zin arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 85, en Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 97].

109 In haar verzoekschrift stelt de Commissie voor om niet alleen rekening te houden met het bbp van de Republiek Letland, maar ook met het institutionele gewicht van deze lidstaat in de Unie, uitgedrukt in het aantal zetels dat hij heeft in het Europees Parlement. Zij is tevens van mening dat een aanpassingscoëfficiënt van 4,5 moet worden gebruikt om ervoor te zorgen dat de sancties die zij het Hof verzoekt aan die lidstaat op te leggen, evenredig en afschrikkend zijn.

110 Het Hof heeft echter recentelijk zeer duidelijk gepreciseerd dat het niet onontbeerlijk lijkt het institutionele gewicht van de betrokken lidstaat in aanmerking te nemen om een voldoende afschrikkende werking te waarborgen en die lidstaat ertoe te brengen zijn huidige of toekomstige gedrag te wijzigen, alsmede dat de Commissie niet heeft aangetoond aan de hand van welke objectieve criteria zij de waarde van de aanpassingscoëfficiënt op 4,5 heeft vastgesteld [zie in die zin arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punten 115 en 117].

111 Gelet op het voorgaande en op de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU – waarin is bepaald dat het geen hogere forfaitaire som mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven – moet worden geoordeeld dat een forfaitaire som moet worden opgelegd voor een bedrag van 300 000 EUR, om daadwerkelijk te voorkomen dat in de toekomst opnieuw inbreuken worden begaan die vergelijkbaar zijn met die welke voortvloeien uit de schending van artikel 124 van richtlijn 2018/1972 en die afbreuk doen aan de volle werking van het Unierecht.

112 Derhalve moet de Republiek Letland worden veroordeeld om de Commissie een forfaitaire som van 300 000 EUR te betalen.

Kosten

113 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

114 In casu houdt de afwijzing van de vordering van de Commissie om de Republiek Letland te veroordelen tot betaling van een dwangsom verband met de houding van deze lidstaat, aangezien hij de maatregelen waarmee hij meende de hem bij richtlijn 2018/1972 opgelegde verplichtingen volledig te zijn nagekomen, pas heeft vastgesteld en aan de Commissie heeft meegedeeld nadat het onderhavige beroep was ingesteld.

115 Derhalve – en omdat geen relevant onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds de kosten die verband houden met de in punt 43 van dit arrest geconstateerde niet-nakoming en anderzijds de kosten die verband houden met de afwijzing van die vordering – zal de Republiek Letland naast haar eigen kosten ook de kosten van de Commissie dragen overeenkomstig de vordering van deze instelling.

Het Hof (Negende kamer) verklaart:

1) **De Republiek Letland is in de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 124, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie tekortgeschoten doordat zij bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan deze richtlijn, en doordat zij dergelijke bepalingen bijgevolg niet heeft meegedeeld aan de Europese Commissie.**

2) **De Republiek Letland wordt veroordeeld om de Europese Commissie een forfaitaire som van 300 000 EUR te betalen.**

3) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

4) **De Republiek Letland wordt behalve in haar eigen kosten ook verwezen in de kosten van de Europese Commissie.**

ondertekeningen