Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

14. marts 2024*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – direktiv (EU) 2018/1972 – europæisk kodeks for elektronisk kommunikation – ingen gennemførelse eller meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb og en tvangsbøde – kriterier for fastsættelse af sanktionens størrelse«

I sag C-454/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 7. juli 2022,

Europa-Kommissionen ved U. Małecka, L. Malferrari, E. Manhaeve og A. Sauka, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Letland ved J. Davidoviča og K. Pommere, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af dommerne J.-C. Bonichot, som fungerende afdelingsformand, S. Rodin og L.S. Rossi (refererende dommer),

generaladvokat: T. Ćapeta

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: lettisk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Republikken Letland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EUT 2018, L 321, s. 36), idet denne stat ikke har vedtaget alle de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller under alle omstændigheder ved ikke at have givet Kommissionen meddelelse herom.

– Republikken Letland tilpligtes at betale et fast beløb på 1 145,34 EUR pr. dag med et fast minimumsbeløb på 316 000 EUR.

– Såfremt det i første led beskrevne traktatbrud fortsat består ved afsigelsen af dommen i nærværende sag, tilpligtes Republikken Letland at betale en tvangsbøde på 1 145,34 EUR pr. dag fra denne dato, indtil denne medlemsstat opfylder sine forpligtelser i henhold til direktiv 2018/1972.

– Republikken Letland tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

2 Anden og tredje betragtning til direktiv 2018/1972 har følgende ordlyd:

»(2) Kommissionen skal jævnligt tage de fem direktiver, der indgår i det nuværende regelsæt for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester [...] op til fornyet vurdering, navnlig for at afgøre, om den teknologiske og markedsmæssige udvikling giver grund til ændringer.

(3) I dens meddelelse af 6. maj 2015, der fastsætter strategien for det digitale indre marked, angav Kommissionen, at dens revision af regelsættet for telekommunikation ville lægge vægt på foranstaltninger, der tager sigte på at skabe incitamenter til investering i højhastighedsbredbåndsnet, opnå en mere sammenhængende tilgang til radiofrekvenspolitik og -forvaltning på det indre marked, skabe de rette betingelser for et reelt indre marked ved at håndtere opsplitningen i reguleringen, sikre effektiv forbrugerbeskyttelse, lige vilkår for alle markedsdeltagere og ensartet anvendelse af reglerne samt etablere mere effektive institutionelle rammer for reguleringen.«

3 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand, anvendelsesområde og mål« fastsætter:

»1. Dette direktiv fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester, tilhørende faciliteter og tilknyttede tjenester samt visse aspekter af terminaludstyr. Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders og, hvor det er relevant, andre kompetente myndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele [Den Europæiske Union].

2. Målene med dette direktiv er at:

a) skabe et indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med henblik på at sikre udrulning og ibrugtagning af net med meget høj kapacitet og skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester, tilgængelighed, sikkerhed i net og tjenester og fordele for slutbrugerne, og

b) sikre gennem effektiv konkurrence og valgmuligheder, at der udbydes offentligt tilgængelige tjenester af høj kvalitet og til en overkommelig pris i hele Unionen, at tage højde for de tilfælde, hvor behovene hos slutbrugerne, herunder brugere med handicap for at få adgang til tjenesterne på lige fod med andre, ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet, og at fastsætte de nødvendige rettigheder for slutbrugerne.

[...]«

4 Direktivets artikel 124, der har overskriften »Gennemførelse i national ret«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 21. december 2020 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

Medlemsstaterne anvender disse love og bestemmelser fra den 21. december 2020.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De skal også indeholde oplysning om, at henvisninger i gældende love og administrative bestemmelser til de direktiver, der ophæves ved dette direktiv, gælder som henvisninger til dette direktiv. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen og træffer bestemmelse om affattelsen af den nævnte oplysning.«

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

5 Den 29. september 2020 meddelte Republikken Letland Kommissionen midlertidige gennemførelsesbestemmelser med henblik på delvis gennemførelse af direktiv 2018/1972. Ved skrivelse af 11. november 2020, som Kommissionen bekræftede modtagelsen af ved skrivelse af 13. november 2020, anførte denne medlemsstat endvidere, at der ved ministermødet den 10. september 2020 var blevet vedtaget et forslag til lov om elektroniske medier (herefter »forslaget til gennemførelseslov«), som skulle gennemføre dette direktiv i lettisk ret.

6 Eftersom Kommissionen fandt, at disse bestemmelser ikke gennemførte direktiv 2018/1972, idet de vedrørte de tidligere lovgivningsmæssige rammer, og at Republikken Letland følgelig ikke havde vedtaget de nødvendige love, retsforskrifter og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv i overensstemmelse med direktivets artikel 124, tilstillede den den 3. februar 2021 denne medlemsstat en åbningsskrivelse og anmodede denne om at fremkomme med sine bemærkninger.

7 Den 26. marts 2021 besvarede de lettiske myndigheder denne skrivelse, idet de oplyste om status for processen for gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i lettisk ret. De præciserede navnlig, at denne gennemførelse burde være afsluttet senest den 30. november 2021.

8 Eftersom der ikke forelå nogen anden oplysning om den fuldstændige gennemførelse af direktiv 2018/1972, tilsendte Kommissionen den 23. september 2021 Republikken Letland en begrundet udtalelse, idet den anmodede denne medlemsstat om at efterkomme dette direktiv senest den 23. november 2021.

9 Den 5. november 2021 meddelte Republikken Letland nye gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen imidlertid også anså for at vedrøre de tidligere retlige rammer.

10 Den 17. november 2021 besvarede de lettiske myndigheder den begrundede udtalelse og anførte, at gennemførelsen af direktiv 2018/1972 var blevet yderligere forsinket som følge af covid-19-pandemien. Disse myndigheder præciserede navnlig, at de nye datoer, som var fastsat med henblik på vedtagelsen af forslaget til gennemførelseslov og de øvrige ministerielle bekendtgørelser, der var nødvendige med henblik på at afslutte gennemførelsen af dette direktiv, var henholdsvis den 1. april og den 1. juni 2022.

11 Kommissionen fandt, at Republikken Letland ikke havde gennemført de nødvendige bestemmelser for at efterkomme direktiv 2018/1972, og besluttede at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

12 Den 8. april 2022 meddelte de lettiske myndigheder Kommissionen nye gennemførelsesforanstaltninger til nævnte direktiv. Den 12. april 2022 besvarede disse myndigheder denne institutions anmodning om nærmere oplysninger om disse foranstaltninger. De oplyste navnlig, at bekendtgørelser om gennemførelse skulle træde i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af forslaget til gennemførelseslov, hvis sidste behandling i parlamentet var fastsat til den 14. april 2022.

13 Den 12., den 28. og den 29. april 2022 meddelte disse myndigheder nye gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2018/1972 og fremlagde yderligere oplysninger om status for denne gennemførelse. De præciserede navnlig, at lovgivningskalenderen var blevet ændret, eftersom Latvijas Republikas Saeima (Republikken Letlands parlament) samtidig skulle behandle hastende spørgsmål i tilknytning til covid-19-pandemien, den betydelige stigning i omkostningerne til energi og Den Russiske Føderations invasion af Ukraine. De tilføjede i denne forbindelse, at vedtagelsen af forslaget til gennemførelseslov forventedes den 1. juni 2022, og at gennemførelsesbekendtgørelserne var under udarbejdelse.

14 Den 2. juni 2022 blev loven til gennemførelse af direktiv 2018/1972 (herefter »gennemførelsesloven«) vedtaget, men blev ikke bekendtgjort af Republikken Letlands præsident og blev hjemvist til lovgiver til fornyet behandling i medfør af den lettiske forfatning.

15 Den 7. juli 2022 har Kommissionen anlagt nærværende søgsmål.

16 Republikken Letland har nedlagt følgende påstande:

– Principalt fastslås det, at den forsinkede gennemførelse af direktiv 2018/1972 er uden betydning i forhold til den skade, som kunne være forvoldt samfundet, hvis regeringen ikke havde prioriteret behandlingen af de spørgsmål, der er omhandlet i nærværende doms præmis 13, det anerkendes, at forsinkelsen er begrundet i force majeure, Republikken Letland pålægges ikke en sanktion, og Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

– Subsidiært, såfremt Domstolen måtte beslutte at pålægge Republikken Letland en sanktion, anvendes det lavest mulige beløb, idet der tages hensyn til disse omstændigheder og prognoserne for bruttonationalproduktet (PIB) samt til den omstændighed, at bestemmelserne i direktiv 2018/1972 i det væsentlige var gennemført i den lettiske retsorden inden den fuldstændige gennemførelse heraf, og det faste beløb og/eller tvangsbøden nedsættes proportionalt i forhold til de allerede gældende bestemmelser, der var i overensstemmelse med dette direktiv, inden gennemførelsen heraf blev påbegyndt, dvs. med 25% af det af Kommissionen påståede beløb.

17 I svarskriftet af 15. september 2022 har Republikken Letland bl.a. meddelt, at gennemførelsesloven var trådt i kraft den 29. juli 2022, og at de regeringsmæssige og administrative gennemførelsesforanstaltninger blev vedtaget i perioden fra den 4. til den 23. august 2022, samt fremsendt en liste over de gennemførelsesforanstaltninger, der var under vedtagelse. I replikken af 26. oktober 2022 har Kommissionen bekræftet at have modtaget denne meddelelse.

18 I duplikken af 7. december 2022 har Republikken Letland oplyst, at denne medlemsstat den 17. november 2022 havde meddelt de foranstaltninger, der gennemførte direktiv 2018/1972 fuldstændigt.

19 Den 7. december 2022 blev retsforhandlingernes skriftlige del i nærværende sag afsluttet.

20 Ved processkrift af 30. juni 2023 har Kommissionen meddelt Domstolen, at Republikken Letland havde meddelt den visse foranstaltninger, og at denne medlemsstat fandt, at den havde afsluttet gennemførelsen af direktiv 2018/1972 (herefter »processkriftet af 30. juni 2023«). Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at disse foranstaltninger endnu ikke sikrer en fuldstændig gennemførelse af dette direktiv.

21 Henset til Republikken Letlands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af nævnte direktiv har Kommissionen ved dette processkrift ligeledes tilpasset sine påstande hvad angår påstanden om, at denne medlemsstat pålægges økonomiske sanktioner.

22 Med hensyn til det faste beløb har Kommissionen, henset til tidspunktet for Republikken Letlands meddelelse af foranstaltningerne til gennemførelse af direktiv2018/1972, dvs. den 29. juli og den 17. november 2022, nedsat koefficienten for grovhed og for det første nedlagt påstand om, at Domstolen hvad angår perioden fra datoen efter fristen for gennemførelse af dette direktiv, dvs. den 22. december 2020, til den 28. juli 2022 anvender et fast beløb på 349 650 EUR, for det andet for perioden fra den 29. juli 2022 til den 16. november 2022 anvender et fast beløb på 39 480 EUR og for det tredje hvad angår perioden fra den 17. november 2022 til overtrædelsens ophør, eller hvis denne ikke ophører, til afsigelsen af dom i nærværende sag, anvender et fast beløb på grundlag af et beløb på 210 EUR pr. dag.

23 For så vidt angår tvangsbøden har Kommissionen nu nedlagt påstand om, at Domstolen pålægger en daglig tvangsbøde på 945 EUR, indtil Republikken Letland fuldt ud opfylder forpligtelserne i direktivets artikel 124, stk. 1.

24 Den 14. august 2023 har Republikken Letland fremsat sine bemærkninger til processkriftet af 30. juni 2023. I disse bemærkninger har denne medlemsstat gjort gældende, at de foranstaltninger, der blev meddelt den 17. november 2022, i modsætning til, hvad Kommissionen

hat anført, afsluttede den fuldstændige gennemførelse af direktiv 2018/1972 i lettisk ret. Nævnte medlemsstat har følgelig nedlagt påstand om, at den ikke pålægges et fast beløb efter sidstnævnte dato.

25 Den 31. december 2023 har Domstolen meddelt parterne datoen for afsigelsen af nærværende dom.

26 Den 1. februar 2024 har Kommissionen meddelt Domstolen, at Republikken Letland den 15. august 2023 havde meddelt denne institution visse yderligere foranstaltninger, og har gjort gældende, at i modsætning til denne medlemsstats opfattelse har nævnte medlemsstat fortsat ikke foretaget en korrekt gennemførelse af artikel 112, stk. 1, i direktiv 2018/1972 i lettisk ret. Kommissionen har desuden anført, at den, henset til det meget sene tidspunkt i sagens behandling, ikke kunne foretage en fornyet vurdering af sine påstande hvad angår størrelsen af de ønskede sanktioner, idet en sådan fornyet vurdering ikke alene skal foretages af Kommissionen tjenestegrene på det tekniske plan, men ligeledes giver anledning til en beslutning i kommissærkollegiet, hvilket Kommissionen ikke kan foretage uden at forsinke afsigelsen af Domstolens dom. Kommissionen har således overladt det til Domstolen at tilpasse de økonomiske sanktioner i lyset af vurderingen af de af Republikken Letland anmeldte supplerende foranstaltninger.

Om søgsmålet

Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

Parternes argumentation

27 I stævningen har Kommissionen anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF har pligt til at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktiverne i deres nationale retsorden inden for de i disse direktiver fastsatte frister, og straks at underrette Kommissionen om disse bestemmelser.

28 Kommissionen har præciseret, at et traktatbrud skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen fastsat i den begrundede udtalelse.

29 I det foreliggende tilfælde havde Republikken Letland ved udløbet af denne frist, eller endda ved anlæggelsen af nærværende søgsmål, endnu ikke vedtaget de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiv 2018/1972 i national ret, og havde under alle omstændigheder ikke underrettet Kommissionen om disse.

30 Kommissionen har anført, at Republikken Letland reelt ikke har bestridt det traktatbrud, som denne medlemsstat foreholdes, idet medlemsstaten blot har påberåbt sig praktiske og interne forhold for at begrunde dette traktatbrud. Den manglende gennemførelse af et direktiv inden for den heri fastsatte frist kan ikke begrundes af sådanne omstændigheder.

31 Republikken Letland har reelt ikke bestridt traktatbruddet. Denne medlemsstat har derimod indledningsvis fremhævet, at den har handlet loyalt under hele proceduren. Den har herefter begrundet den forsinkede gennemførelse af direktiv 2018/1972 i lyset af kompleksiteten af direktivet, hvis frist for gennemførelse var for kort, og af proceduren for vedtagelse af

gennemførelsesloven. Denne medlemsstat har desuden påberåbt sig force majeure i forbindelse med covid-19-pandemien og følgerne heraf for tilrettelæggelsen af arbejdet samt Den Russiske Føderations invasion af Ukraine. I sidstnævnte henseende har Republikken Letland fremhævet, at eftersom Letland er et af de lande, der grænser op til Rusland og Belarus, udgjorde denne invasion, der også skete fra sidstnævnte lands område, en meget alvorlig trussel mod mange andre medlemsstaters nationale sikkerhed og forsvar, hvorfor den fornyede vurdering af prioriteterne havde betydelig indvirkning på den lettiske regerings arbejde. Den nødtilstand, der blev erklæret i 2021 og 2022 med hensyn til illegale flygtninge fra Belarus, havde umiddelbar indvirkning på de kompetente institutioners dagsorden og på de problemer, der skulle gives prioriteret behandling. Endelig har Republikken Letland anført, at gældende lettisk ret allerede sikrede en tilstrækkelig og fuldstændig regulering af sektoren for elektronisk kommunikation samt en beskyttelse af slutbrugernes interesser og rettigheder.

Domstolens bemærkninger

32 Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

33 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

34 I det foreliggende tilfælde udløb fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse den 23. november 2021. Spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, skal følgelig vurderes i forhold til tilstanden i gældende national lovgivning på dette tidspunkt (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

35 Det står i denne henseende fast, at Republikken Letland på dette tidspunkt ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2018/1972 og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse foranstaltninger.

36 Med henblik på at begrunde det påståede traktatbrud har Republikken Letland fremført flere argumenter, hvoraf det første vedrører medlemsstatens loyale adfærd under hele proceduren, det andet argument vedrører kompleksiteten af direktiv 2018/1972, hvis frist for gennemførelse var for kort, og af proceduren for vedtagelse af gennemførelsesloven, det tredje argument vedrører force majeure i forbindelse med covid-19-pandemien og Den Russiske Føderations invasion af Ukraine, og det fjerde argument vedrører den omstændighed, at lettisk ret allerede sikrede en tilstrækkelig og fuldstændig regulering af sektoren for elektronisk kommunikation.

37 Sådanne argumenter kan ikke begrunde det af Kommissionen foreholdte traktatbrud.

38 For det første er medlemsstaternes loyale adfærd i forhold til EU-institutionerne, hvilket ligeledes omfatter en korrekt og fuldstændig gennemførelse af direktiverne inden for de heri fastsatte frister, en forpligtelse, der følger direkte af artikel 4, stk. 3, TEU, og kan følgelig ikke være relevant med henblik på at begrunde en overtrædelse af en anden EU-retlig bestemmelse.

39 For det andet kan den angiveligt komplekse karakter af bestemmelserne i direktiv 2018/1972 ikke udelukke det pågældende traktatbrud. Som Kommissionen med føje har gjort gældende, var EU-lovgiver, da denne fastsatte en frist for gennemførelse af dette direktiv, nemlig bekendt med dette direktivs grad af kompleksitet, og det ville under alle omstændigheder alene have tilkommet denne lovgiver at forlænge denne frist og ikke medlemsstaterne at fravige denne eller Kommissionen at acceptere sådanne fravigelser. Republikken Letland har ikke anført, at den har iværksat de nødvendige initiativer for at opnå en sådan forlængelse.

40 Det forholder sig på samme måde med den angiveligt komplekse karakter af proceduren for vedtagelse af gennemførelsesloven. Det følger nemlig af fast retspraksis, at praksis eller forhold i en medlemsstats interne retsorden ikke kan påberåbes som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister, der er fastsat i EU-direktiver, og derfor heller ikke som begrundelse for forsinket eller ufuldstændig gennemførelse af disse direktiver (dom af 13.1.2021, Kommissionen mod Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

41 For det tredje er det med hensyn til virkningerne af covid-19-pandemien, som blev erklæret i begyndelsen af 2020, Den Russisk Føderations angrebskrig mod Ukraine siden februar 2022 hverken godtgjort eller anført, at disse forhold kan forklare hele den forsinkelse, hvormed Republikken Letland gennemførte direktiv 2018/1972.

42 For det fjerde er den omstændighed, at den gældende lovgivning i en medlemsstat, inden direktiv 2018/1972 trådte i kraft, allerede var i overensstemmelse med dette direktiv, henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 33, ikke tilstrækkelig til at udelukke denne medlemsstats forpligtelse til at gennemføre nævnte direktiv i sin retsorden og følgelig begrunde et sådant traktatbrud.

43 Det skal følgelig fastslås, at Republikken Letland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i direktiv 2018/1972, idet medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse bestemmelser.

Påstandene nedlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

Parternes argumentation

44 I stævningen har Kommissionen fremhævet, at direktiv 2018/1972 blev vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure og således henhører under anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF, samt at det er åbenbart, at Republikken Letlands tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 124, idet denne medlemsstat ikke har meddelt denne institution gennemførelsesbestemmelserne til direktivet, udgør en manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til nævnte direktiv som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF.

45 Kommissionen har anført, at denne institution i punkt 13 i sin meddelelse 2011/C 12/01 med titlen »Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, [TEUF]« (EUT 2011, C 12, s. 1) (herefter »2011-meddelelsen«) præciserede, at de sanktioner, som den foreslår i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, beregnes efter samme metode som i sager indbragt for Domstolen i medfør af artikel 260, stk. 2, TEUF, sådan som denne metode er angivet i punkt 14-18 i meddelelse SEC (2005) 1658 med titlen »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]« (herefter »2005-meddelelsen«).

46 Fastsættelsen af sanktionen skal støttes på overtrædelsens karakter, overtrædelsens varighed og nødvendigheden af at sikre en afskrækkende sanktion for at undgå gentagelser.

47 I første række fastsætter Kommissionen for så vidt angår overtrædelsens grovhed i overensstemmelse med 2005-meddelelsens punkt 16 og 2011-meddelelsen koefficienten for grovhed under hensyntagen til to parametre, nemlig betydningen af de EU-regler, der er blevet tilsidesat, samt konsekvenserne heraf for de berørte almene og særlige interesser.

48 Kommissionen har således anført, at direktiv 2018/1972 er den væsentligste retsakt på området for elektronisk kommunikation. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation moderniserer indledningsvis de EU-retlige regler om elektronisk kommunikation, eftersom den styrker forbrugernes valg og rettigheder ved at sikre højere standarder for kommunikationstjenester, idet den begunstiger investering i net med meget høj kapacitet og fremmer trådløs adgang til forbindelser med meget høj kapacitet i hele EU. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation fastsætter dernæst regler for organisationen af sektoren for elektronisk kommunikation, herunder sektorens institutionelle struktur og ledelsen heraf. Bestemmelserne heri styrker de nationale tilsynsmyndigheders rolle ved at fastlægge en række minimumskompetencer for disse myndigheder i hele EU og styrker deres uafhængighed, idet den fastsætter kriterier for udnævnelser og forpligtelser på området for meddelelse af oplysninger. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation sikrer desuden en effektiv styring af frekvensbåndet. Bestemmelserne styrker sammenhængen i medlemsstaternes praksis med hensyn til de væsentlige aspekter ved godkendelser vedrørende frekvensbåndet. Nævnte bestemmelser fremmer konkurrencen mellem infrastrukturer og etableringen af net med meget høj kapacitet i hele EU. Endelig regulerer den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation de forskellige aspekter ved leveringen af elektroniske kommunikationstjenester, herunder forsyningspligten, nummerressourcerne og slutbrugernes rettigheder. Styrkelsen af disse regler tilsigter at øge sikkerheden og forbrugerbeskyttelsen, navnlig hvad angår en økonomisk overkommelig adgang til disse tjenester.

49 For det første skader den manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 i lettisk ret desuden reguleringspraksis i hele EU hvad angår styringen af det elektroniske kommunikationssystem, godkendelserne vedrørende frekvensbåndet og reglerne for adgang til markedet. Virksomhederne nyder følgelig hverken godt af mere sammenhængende og forudsigelige procedurer for indrømmelse eller fornyelse af brugsrettigheder til det eksisterende frekvensbånd eller af den reguleringsmæssige forudsigelighed som følge af, at licenserne til brug af frekvensbåndet gælder i mindst 20 år. Sådanne mangler har en umiddelbar indvirkning på tilgængeligheden og etableringen af net med meget høj kapacitet i EU. For det andet kan forbrugerne ikke nyde en række mærkbare fordele, som dette direktiv giver dem, såsom løsninger vedrørende adgangen til levering af økonomisk overkommelige kommunikationstjenester, kravet om at give dem klare oplysninger i kontrakterne, forpligtelsen til at anvende gennemsigtige priser, forenklingen af at skifte netleverandør for at fremme økonomisk mere overkommelige detailpriser og forpligtelsen for operatørerne til at tilbyde handicappede slutbrugere adgang på lige fod til kommunikationstjenesterne.

50 Eftersom Republikken Letland har meddelt Kommissionen retsakter i den afledte ret, som ifølge de lettiske myndigheder er nødvendige for at gennemføre direktiv 2018/1972, er det Kommissionens opfattelse, at en sådan meddelelse udgør en formildende omstændighed.

51 Den passende og forholdsmæssige koefficient for grovhed vil i det foreliggende tilfælde således være 9. En sådan koefficient skal ifølge Kommissionen gradvist nedsættes til 4 for perioden fra den 29. juli til den 16. november 2022 og til 3 for perioden efter den 17. november 2022, henset til de af Republikken Letland meddelte foranstaltninger, der er nævnt i nærværende doms præmis 20.

52 I anden række har Kommissionen med hensyn til traktatbruddets varighed gjort gældende, at varigheden svarer til perioden fra datoen efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2018/1972, dvs. den 22. december 2020, til den dato, hvor traktatbruddet ophørte. Eftersom Republikken Letland delvist har meddelt gennemførelsesforanstaltningerne til dette direktiv, er traktatbruddets varighed 555 dage for nævnte traktatbruds del fra den 22. december 2020 til den 28. juli 2022, 141 dage for varigheden fra den 29. juli til den 16. november 2022 og fortsætter for traktatbruddets del vedrørende de foranstaltninger, som Kommissionen fortsat anser, at den skal modtage meddelelse om.

53 I tredje række har Kommissionen med hensyn til Republikken Letlands betalingsevne anvendt »n«-faktoren, der er fastsat i dens meddelelse 2019/C 70/01 med titlen »Ændring af beregningsmetoden for de faste beløb og de daglige tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål« (EUT 2019, C 70, s. 1). Denne faktor tager hensyn til to elementer, nemlig den pågældende medlemsstats BNP og dens institutionelle vægt i form af det antal stemmer, den har fået tildelt i Europa-Parlamentet.

54 Selv om Domstolen ved dom af 20. januar 2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), allerede har rejst tvivl om relevansen af det andet element såvel som af den justeringsfaktor på 4,5, der er fastsat i denne meddelelse, har Kommissionen alligevel besluttet at anvende den på de tilfælde, der er fastsat heri, indtil der vedtages en ny meddelelse, som tager hensyn til Domstolens seneste praksis.

55 I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse 2022/C 74/02 med titlen »ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål« (EUT 2022, C 74, s. 2) (herefter »2022-meddelelsen«), er »n«-faktoren for Letland 0,14. I processkriftet af 30. juni 2023 har Kommissionen imidlertid anvendt den »n«-faktor på 0,07, der nu er fastsat for denne medlemsstat i bilag I til Kommissionens meddelelse 2023/C 2/01 med titlen »Økonomiske sanktioner som led i traktatbrudsprocedurer« (EUT 2023, C 2, s. 1, herefter »2023-meddelelsen«).

56 I henhold til meddelelse 2017/C 18/02 med overskriften »EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse« (EUT 2017, C 18, s. 10) har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen tilpligter Republikken Letland at betale en tvangsbøde for perioden fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag til den fuldstændige opfyldelse heraf samt et fast beløb for perioden fra datoen efter udløbet af den frist for gennemførelse, der er fastsat i direktiv 2018/1972, til den dato, hvor denne medlemsstat efterkommer sine forpligtelser i henhold til dette direktiv eller denne domsafsigelse.

57 Med hensyn til tvangsbøden har Kommissionen anført, at det følger af 2005-meddelelsens punkt 18, at størrelsen heraf skal bevirke, at sanktionen både er forholdsmæssig og præventiv. Med henblik herpå beregnes den daglige tvangsbøde ved at multiplicere den ensartede grundsats

med en koefficient for grovhed og en koefficient for varighed og dernæst med den »n«-faktor, der finder anvendelse på den pågældende medlemsstat. Selv om Kommissionen i stævningen i denne henseende har henvist til 2022-meddelelsen, har den i processkriftet af 30. juni 2023 herefter henvist til 2023-meddelelsen. »Grundsatsen for tvangsbøden« er i overensstemmelse med punkt 1 i bilag I til sidstnævnte meddelelse 3 000 EUR pr. dag. De af Kommissionen foreslåede koefficienter for grovhed og varighed udgør henholdsvis 3 og 1,5. Som anført i nærværende doms præmis 55 er den »n«-faktor, som Kommissionen har anvendt på Republikken Letland, 0,07. Den daglige tvangsbøde, som Kommissionen har foreslået, beløber sig således til 945 EUR fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag til datoen for fuld efterkommelse af forpligtelserne i henhold til artikel 124, stk. 1, i direktiv 2018/1972.

58 Med hensyn til det faste beløb fremgår det af 2005-meddelelsens punkt 20, at dette beløb i det mindste skal bestå af et fast minimumsbeløb, som afspejler det princip, at der i alle tilfælde, hvor det vedvarende undlades at opfylde EU-retten, uafhængigt af enhver form for skærpende omstændigheder, er tale om en overtrædelse af legalitetsprincippet i et fællesskab baseret på retsregler, som kræver en reel sanktion. I overensstemmelse med 2022-meddelelsen udgør det faste minimumsbeløb for Republikken Letland 316 000 EUR.

59 Det følger af den metode, der anvendes i 2005- og 2011-meddelelserne, at såfremt resultatet af beregningen af det faste beløb overstiger dette minimumsbeløb, kan Kommissionen foreslå Domstolen at fastsætte det faste beløb ved at multiplicere et dagligt beløb med det antal dage, traktatbruddet varer, fra dagen efter udløbet af den frist for gennemførelse, der er fastsat i det pågældende direktiv, til den dag, hvor traktatbruddet bringes til ophør, eller, hvis det ikke bringes til ophør, den dag, hvor dommen i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF afsiges. Det faste beløbs daglige beløb skal således beregnes ved at multiplicere den ensartede grundsats, der finder anvendelse i beregningen af det daglige beløb i det faste beløb, med koefficienten for grovhed og »n«-faktoren. Denne ensartede grundsats udgør i medfør af punkt 2 i bilag I til 2023-meddelelsen 1 000 EUR. I det foreliggende tilfælde udgør koefficienten for grovhed 9 for traktatbruddets første 555 dage, dvs. fra den 22. december 2020 til den 28. juli 2022, 4 for de følgende 141 dage, dvs. fra den 29. juli til den 16. november 2022, og endelig 3 for den periode, der begyndte den 17. november 2022. »N«-faktoren udgør 0,07. Heraf følger, at det faste beløb udgør 349 650 EUR for perioden fra den 22. december 2020 til den 28. juli 2022, 39 480 EUR fra den 29. juli til den 16. november 2022 og 210 EUR pr. dag fra den 17. november 2022 til den dato, hvor Republikken Letland i fuldt omfang efterkommer sine forpligtelser i henhold til direktiv 2018/1972, eller der afsiges dom i nærværende sag.

60 Republikken Letland har hvad indledningsvis angår overtrædelsens grovhed gjort gældende, at den eksisterende lovgivningsmæssige ramme allerede var tilstrækkelig og fuldstændig. Forsinkelsen i gennemførelsen af direktiv 2018/1972 var hverken umiddelbart skadevoldende eller påvirkede sektoren for elektronisk kommunikation.

61 Republikken Letland har navnlig henledt opmærksomheden på den omstændighed, at denne medlemsstat ikke forsøgte at undgå at gennemføre direktiv 2018/1972, og at den regelmæssigt underrettede Kommissionen om status for det lovgivningsmæssige arbejde med henblik på gennemførelsen heraf. Direktivet forbedrer i øvrigt i hovedsageligt den allerede eksisterende retlige ramme uden at ændre denne væsentligt.

62 Med hensyn til overtrædelsens varighed har Republikken Letland anført, at denne ikke kan anses for at være relevant, eftersom denne medlemsstats forsinkelse i gennemførelsen af direktiv 2018/1972 ikke har haft negative konsekvenser.

63 Endelig vil det ikke have afskrækkende virkning at pålægge Republikken Letland en sanktion, men det vil tværtimod henlede offentlighedens opmærksomhed på den omstændighed, at det prioriteres at behandle formelle spørgsmål, for hvilke medlemsstaterne kan pålægges sanktioner, frem for at behandle problemstillinger af national eller iboende samfundsmæssig betydning, såsom bekæmpelsen af spredningen af covid-19-pandemien, tilstrømningen af flygtninge fra belarussisk område forud for Den Russiske Føderations invasion af Ukraine, stigningen af omkostningerne til energikilder og løsningen af de hastende problemer som følge af denne invasion. Denne medlemsstat har tilføjet, at efter denne invasion var prognoserne for væksten i BNP for 2022 og 2023 betydeligt reduceret, til henholdsvis 1,8% og 3,2%.

64 I replikken har Kommissionen heroverfor anført, at det pågældende traktatbrud, som Republikken Letland har anfægtet, kan hindre det indre markeds funktion og følgelig har en vis grad af grovhed, selv om det ikke skaber negative virkninger. Selv om direktiv 2018/1972 ifølge Kommissionen ganske vist under alle omstændigheder omfatter mange allerede eksisterende bestemmelser, moderniserer det ligeledes den lovgivningsmæssige ramme, bl.a. ved at indføre nye regler om etableringen af 5G-betværk, etableringen af nye faste net med høj kapacitet og nye løsninger til bedre forbrugerbeskyttelse.

65 Kommissionen har anført, at hovedformålet med de sanktioner, der er omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, er at sikre gennemførelsen af EU-lovgivningen inden for de heri fastsatte frister og hindre, at denne overtrædelse gentager sig. Gennemførelsen af et direktiv inden for den heri fastsatte frist er ikke blot et formelt spørgsmål, men en grundlæggende forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre EU-rettens fulde virkning.

66 I duplikken har Republikken Letland opretholdt sit synspunkt og tilføjet, at efter vedtagelsen af de foranstaltninger, som denne medlemsstat meddelte Kommissionen den 17. november 2022, er gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i lettisk ret fuldstændig.

67 I processkriftet af 30. juni 2023 har Kommissionen derimod anført, at disse foranstaltninger ikke gennemfører visse bestemmelser i direktiv 2018/1972, og at foranstaltningerne gennemfører andre bestemmelser i dette direktiv ufuldstændigt.

68 I bemærkningerne til dette processkrift har Republikken Letland gentaget sit synspunkt om, at nævnte foranstaltninger fuldstændigt afslutter gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i lettisk ret.

Domstolens bemærkninger

69 For så vidt som det er godtgjort, således som det fremgår af denne doms præmis 43, at Republikken Letland ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde meddelt Kommissionen nogen foranstaltninger, der sikrede den fuldstændige gennemførelse af direktiv 2018/1972 som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, er den således fastslåede overtrædelse omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

70 Kommissionen har nedlagt påstand om, at denne medlemsstat tilpligtes at betale en tvangsbøde og et fast beløb.

71 Det fremgår af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt den ene eller den anden af disse to foranstaltninger skal anvendes, afhænger af, hvor egnet hver enkelt er til at opfylde det mål, der forfølges, når der tages hensyn til omstændighederne i den konkrete sag. Mens pålæggelsen af en tvangsbøde må anses for særligt egnet til at tilskynde medlemsstaten til hurtigst muligt at bringe et

traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, hviler et påbud om betaling af et fast beløb i højere grad på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, bl.a. når overtrædelsen har varet ved i en lang periode (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

– *Påstanden om pålæggelse af en tvangsbøde*

72 Det skal med hensyn til muligheden for at pålægge en tvangsbøde i den foreliggende sag bemærkes, at ifølge Domstolens praksis er pålæggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som det traktatbrud, som denne tvangsbøde tilsigter at sanktionere, har varet ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 55 og 57 og den deri nævnte retspraksis).

73 Det følger heraf, at det med henblik på at afgøre, om fastsættelse af en tvangsbøde kan komme på tale i den foreliggende sag, skal undersøges, om det traktatbrud, som er konstateret i nærværende doms præmis 43, har varet ved indtil tidspunktet for afslutningen af retsforhandlingerne den 7. december 2022.

74 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at de i artikel 260, stk. 3, TEUF indeholdte ord »forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger« vedrører medlemsstaternes forpligtelse til at meddele tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger med hensyn til gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv. Med henblik på at opfylde kravet om retssikkerhed og sikre gennemførelsen af alle bestemmelserne i dette direktiv på hele det pågældende område, er medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, forpligtet til for hver enkelt bestemmelse i nævnte direktiv at angive den eller de nationale gennemførelsesbestemmelser, med hvilke medlemsstaten mener at have opfyldt de forskellige forpligtelser, den er pålagt ved dette direktiv. Efter denne meddelelse, i givet fald ledsaget af fremlæggelsen af en sammenligningstabel, påhviler det Kommissionen med henblik på at nedlægge påstand om, at den pågældende medlemsstat pålægges en i artikel 260, stk. 3, TEUF fastsat økonomisk sanktion, at godtgøre, at visse gennemførelsesforanstaltninger åbenbart mangler eller ikke dækker hele denne medlemsstats område, idet det dog ikke under den retslige procedure indledt i henhold til denne bestemmelse tilkommer Domstolen at undersøge, om de nationale foranstaltninger, der er meddelt Kommissionen, sikrer en korrekt gennemførelse af det pågældende direktivs bestemmelser (jf. i denne retning dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 51 og 59 og den deri nævnte retspraksis).

75 I denne henseende fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at Republikken Letland den 17. november 2022 ikke havde meddelt Kommissionen visse foranstaltninger. I duplikken har denne medlemsstat udtrykkeligt anført, at disse foranstaltninger afsluttede gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i lettisk ret fuldstændigt.

76 I processkriftet af 30. juni 2023 har Kommissionen derimod blot anført, at Republikken Letland på dette tidspunkt endnu ikke havde meddelt gennemførelsesforanstaltningerne til artikel 1, stk. 4, artikel 35, stk. 7 og 9, artikel 48, stk. 2, artikel 49, stk. 3, artikel 69, stk. 4, artikel 96, stk. 4, samt

artikel 100 og 112 i direktiv 2018/1972. Ifølge Kommissionen er dette direktivs artikel 43, stk. 2, artikel 61, stk. 4, artikel 62, stk. 2, artikel 76, stk. 2, artikel 80, stk. 3, andet punktum, og artikel 102, stk. 2, endvidere ikke blevet fuldstændigt gennemført i den lettiske retsorden.

77 Kommissionen har således ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at det er åbenbart, at de foranstaltninger, som Republikken Letland meddelte den den 17. november 2022, ikke gennemførte direktiv 2018/1972 i lettisk ret eller ikke dækker hele denne medlemsstats område.

78 I bemærkningerne til processkriftet af 30. juni 2023 har Republikken Letland i øvrigt ikke alene gentaget sit synspunkt om, at gennemførelsen af direktiv 2018/1972 efter denne medlemsstats opfattelse var fuldstændig efter vedtagelsen af disse foranstaltninger, men den har ligeledes angivet grundene til, at de bestemmelser i dette direktiv, som er nævnt i nærværende doms præmis 76, skulle anses for at være fuldstændig gennemført i lettisk ret.

79 I skrivelsen af 1. februar 2024, som er nævnt i denne doms præmis 26, har Kommissionen endvidere blot meddelt Domstolen resultatet af sin analyse af de foranstaltninger, den havde modtaget den 15. august 2023, og udtrykt, at den er uenig med Republikken Letland om gennemførelsen af artikel 112, stk. 1, i direktiv 2018/1972.

80 Henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 74, tilkommer det ikke Domstolen som led i en sag anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF at tage stilling til, om sådanne foranstaltninger sikrer en korrekt gennemførelse af nævnte direktivs bestemmelser.

81 Hvis Kommissionen mener, at de gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, som en medlemsstat har meddelt, ikke sikrer en korrekt gennemførelse af dette direktiv, kan denne medlemsstat kun pålægges en økonomisk sanktion efter et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 55-57).

82 På denne baggrund skal det fastslås, Republikken Letland ved den 17. november 2022 at have meddelt Kommissionen de foranstaltninger, hvormed denne medlemsstat mente at have efterkommet sine forpligtelser i henhold til direktiv 2018/1972 fuldstændigt, har bragt det traktatbrud, der er konstateret i nærværende doms præmis 43, til ophør.

83 Dermed skal Republikken Letland frifindes for Kommissionens påstand om pålæggelse af en tvangsbøde.

– *Påstanden om pålæggelse af et fast beløb*

84 Hvad angår muligheden for at pålægge et fast beløb i den foreliggende sag skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, bl.a. for at forebygge gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

85 I denne sag skal det fastslås, at på trods af den omstændighed, at Republikken Letland har samarbejdet med Kommissionens tjenestegrene under hele den administrative procedure, og at denne medlemsstat har holdt de sidstnævnte underrettet om de grunde, der hindrede den i at

sikre gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i lettisk ret, udgør samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud – nemlig den fuldstændige mangel på meddelelse af de nødvendige foranstaltninger til fuldstændig gennemførelse af dette direktiv efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og selv på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål – et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb (jf. analogt dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

86 Denne vurdering drages ikke i tvivl af Republikken Letlands argumentation, der er anført i nærværende doms præmis 60-63.

87 For det første fremgår det med hensyn til det angivelige forhold, at de eksisterende lovgivningsmæssige rammer allerede var tilstrækkelige, af den retspraksis, der er anført i nærværende doms præmis 33, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastslår en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de bestemmelser, der er nødvendige for gennemførelsen heraf, indeholder en henvisning til dette direktiv eller ledsages af en sammenligningstabel ved den officielle offentliggørelse, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv retsakt om gennemførelsen af det pågældende direktiv.

88 For det andet kan den omstændighed, at det traktatbrud, der er fastslået i nærværende doms præmis 43, ikke har haft negative konsekvenser, selv hvis dette antages godtgjort, ikke være relevant for at vurdere traktatbruddets grovhed med henblik på beregningen af det faste beløb, men denne omstændighed kan derimod være relevant med henblik på at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at pålægge en sådan sanktion.

89 For det tredje er meddelelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til et direktiv, således som Kommissionen med føje har anført, ikke et formelt spørgsmål. Forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør nemlig væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

90 Henset til ovenstående betragtninger er det hensigtsmæssigt at pålægge Republikken Letland et fast beløb.

91 Hvad angår beregningen af det faste beløb skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen under udøvelse af sin skønsbeføjelse på området, som er afgrænset af Kommissionens forslag, at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, således at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. De i denne henseende relevante faktorer omfatter elementer såsom det konstaterede traktatbruds grovhed, dets varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

92 I første række skal det hvad angår overtrædelsens grovhed fastslås, at det følger af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 89, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter.

93 I den foreliggende sag skal det, således som det fremgår af nærværende doms præmis 43, fastslås, at Republikken Letland ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 23. november 2021, havde tilsidesat de forpligtelser til gennemførelse, som påhvilede denne medlemsstat i medfør af direktiv 2018/1972, således at EU-rettens fulde virkning ikke var blevet sikret.

94 Som Kommissionen endvidere har fremhævet, er direktiv 2018/1972 den væsentligste retsakt på området for elektronisk kommunikation.

95 Det følger indledningsvis af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2018/1972, at dette direktiv »fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester, tilhørende faciliteter og tilknyttede tjenester samt visse aspekter af terminaludstyr. Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders og, hvor det er relevant, andre kompetente myndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele Unionen«.

96 Desuden følger det af dette direktivs artikel 1, stk. 2, at målene med direktivet er at skabe et indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med henblik på at sikre udrulning og ibrugtagning af net med meget høj kapacitet og skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester, tilgængelighed, sikkerhed i net og tjenester og fordele for slutbrugerne, samt gennem effektiv konkurrence og valgmuligheder sikre, at der udbydes offentligt tilgængelige tjenester af høj kvalitet og til en overkommelig pris i hele Unionen, at tage højde for de tilfælde, hvor behovene hos slutbrugerne, herunder brugere med handicap for at få adgang til tjenesterne på lige fod med andre, ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet, og at fastsætte de nødvendige rettigheder for slutbrugerne.

97 Endelig indfører dette direktiv, således som det fremgår af anden og tredje betragtning hertil, ændringer til de lovgivningsmæssige rammer, der var gældende før vedtagelsen heraf, for at tage hensyn til den teknologiske udvikling og markedsudviklingen.

98 Som Republikken Letland har anført, er det pågældende område ganske vist allerede reguleret af andre EU-retsakter, som dette direktiv ændrer eller erstatter.

99 Når dette er sagt, kodificerer nævnte direktiv ikke blot disse retsakter. Som Kommissionen har fremhævet, uden at Republikken Letland har bestridt dette, styrker den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation nemlig bl.a. forbrugernes valg og rettigheder, idet den sikrer højere standarder for kommunikationstjenester, samt de nationale tilsynsmyndigheders rolle, idet den fastsætter en række minimumsbeføjelser for disse myndigheder ved at styrke deres uafhængighed ved fastsættelsen af kriterier for udnævnelser og forpligtelserne på området for meddelelse af oplysninger. Endelig regulerer den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation de forskellige aspekter ved leveringen af elektroniske kommunikationstjenester, herunder forsyningspligten, nummerressourcerne og slutbrugernes rettigheder. Den styrkelse af reglerne

for organisationen af sektoren for elektronisk kommunikation, som er fastsat ved den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation, tilsigter at øge sikkerheden og forbrugerbeskyttelsen, navnlig hvad angår en økonomisk overkommelig adgang til disse tjenester.

100 Det skal bemærkes, således som Kommissionen med føje har gjort gældende, at Republikken Letlands manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 for det første skader reguleringspraksis i hele EU hvad angår styringen af det elektroniske kommunikationssystem, godkendelserne vedrørende frekvensbåndet og reglerne for adgang til markedet. Virksomhederne nyder følgelig hverken godt af mere sammenhængende og forudsigelige procedurer for indrømmelse eller fornyelse af brugsrettigheder til det eksisterende frekvensbånd eller af den reguleringsmæssige forudsigelighed som følge af, at licenserne til brug af frekvensbåndet gælder i mindst 20 år. Sådanne mangler har en umiddelbar indvirkning på tilgængeligheden og etableringen af net med meget høj kapacitet i EU. For det andet kan forbrugerne ikke nyde en række mærkbare fordele, som dette direktiv giver dem, såsom løsninger vedrørende adgangen til levering af økonomisk overkommelige kommunikationstjenester, kravet om at give dem klare oplysninger i kontrakterne, forpligtelsen til at anvende gennemsigtige priser, forenklingen af at skifte netleverandør for at fremme økonomisk mere overkommelige detailpriser og forpligtelsen for operatørerne til at tilbyde handicappede slutbrugere adgang på lige fod til kommunikationstjenesterne.

101 Når dette er sagt, skal der som led i vurderingen af overtrædelsens grovhed med henblik på fastsættelsen af det faste beløb tages hensyn til det forhold, at Republikken Letland under proceduren meddelte Kommissionen gennemførelsesforanstaltninger til et betydeligt antal bestemmelser i direktiv 2018/1972, og at denne medlemsstat den 17. november 2022 meddelte nævnte institution de foranstaltninger, hvormed den mente, at den havde efterkommet sine forpligtelser i henhold til dette direktiv fuldstændigt.

102 I anden række skal det hvad angår overtrædelsens varighed bemærkes, at denne principielt skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og at denne vurdering af de faktiske omstændigheder skal anses for at være sket ved afslutningen af retsforhandlingerne (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

103 Hvad angår starten på den periode, som skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, der skal pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, har Domstolen fastslået, at i modsætning til den daglige tvangsbøde er det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud, ikke udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for gennemførelse udløber (jf. i denne retning domme af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 79, og Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 90).

104 I den foreliggende sag er det ikke med føje bestridt, at Republikken Letland ved udløbet af den frist for gennemførelse, der var fastsat i artikel 124 i direktiv 2018/1972, dvs. den 21. december 2020, ikke havde vedtaget de nødvendige love, retsforskrifter og administrative bestemmelser for at sikre den fuldstændige gennemførelse af dette direktiv og derfor heller ikke havde meddelt Kommissionen disse.

105 Som det fremgår af nærværende doms præmis 82, bragte Republikken Letland endvidere det i nærværende doms præmis 43 konstaterede traktatbrud til ophør den 17. november 2022.

106 Det følger heraf, at dette traktatbrud varede i perioden fra den 22. december 2020 til den 16. november 2022, dvs. 694 dage, hvilket er en meget lang varighed.

107 Når dette er sagt, skal der tages hensyn til, at denne varighed delvist kunne skyldes udsædvanlige omstændigheder i forbindelse med covid-19-pandemien og dernæst Den Russisk Føderations angrebskrig mod Ukraine. Republikken Letland har nemlig gjort gældende, uden at dette bestrides, at disse omstændigheder, som var uforudsigelige og uafhængige af denne medlemsstats hensigter, forsinkede den nødvendige lovgivningsproces for gennemførelsen af direktiv 2018/1972 og følgelig forlængede den periode, hvor dette traktatbrud varede ved.

108 Hvad angår den pågældende medlemsstats betalingsevne fremgår det af Domstolens praksis, at der skal tages hensyn til denne medlemsstats BNP, således som det forelå på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. i denne retning domme af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 85, og Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 97).

109 Kommissionen har foreslået, at der foruden Republikken Letlands BNP tages hensyn til dennes institutionelle vægt i Unionen, som er udtrykt ved det antal medlemmer, som denne medlemsstat råder over i Europa-Parlamentet. Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at der skal anvendes en justeringsfaktor på 4,5 med henblik på at sikre, at de sanktioner, som den har nedlagt påstand om, at nævnte medlemsstat pålægges, er forholdsmæssige og afskrækkende.

110 Domstolen har for nylig imidlertid klart præciseret, at hensynet til den pågældende medlemsstats institutionelle vægt ikke forekommer absolut nødvendigt for at sikre tilstrækkelig afskrækkelse og foranledige denne medlemsstat til at ændre sin aktuelle eller fremtidige adfærd, samt at Kommissionen ikke har godtgjort de objektive kriterier, på grundlag af hvilke den har fastsat justeringsfaktoren til 4,5 (jf. i denne retning dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, præmis 115 og 117).

111 Henset til ovenstående betragtninger og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, hvorefter Domstolen for så vidt angår det faste beløb, som den pålægger betaling af, ikke må overskride det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser, der svarer til den, der følger af overtrædelsen af artikel 124 i direktiv 2018/1972, og som berører EU-rettens fulde virkning, efter sin natur kræver, at der skal pålægges betaling af et fast beløb, som fastsættes til 300 000 EUR.

112 Republikken Letland bør følgelig tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 300 000 EUR.

Sagsomkostninger

113 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

114 I det foreliggende tilfælde skyldes den omstændighed, at Republikken Letland er blevet frifundet for Kommissionens påstand om, at denne medlemsstat pålægges en tvangsbøde, denne medlemsstats forhold, idet nævnte medlemsstat først efter anlæggelsen af søgsmålet har vedtaget og meddelt Kommissionen de foranstaltninger, hvormed den mener at have efterkommet forpligtelserne i henhold til direktiv 2018/1972 fuldstændigt.

115 På denne baggrund, og eftersom det ikke er relevant at sondre mellem sagsomkostningerne vedrørende det i nærværende doms præmis 43 fastslåede traktatbrud og sagsomkostningerne vedrørende det forhold, at denne påstand nedlagt af Kommissionen ikke er blevet taget til følge, besluttes det, at Republikken Letland bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Niende Afdeling):

1) **Republikken Letland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation, idet denne medlemsstat ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Europa-Kommissionen disse bestemmelser.**

2) **Republikken Letland betaler Kommissionen et fast beløb på 300 000 EUR.**

3) **I øvrigt frifindes Republikken Letland.**

4) **Republikken Letland bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

Underskrifter