Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 14. marca 2024*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Direktiva (EU) 2018/1972 – Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah – Neobstoj prenosa in obvestila o ukrepih za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska in denarne kazni – Merila za določitev višine kazni“

V zadevi C-454/22,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU in člena 260(3) PDEU, vložene 7. julija 2019,

**Evropska komisija**, ki jo zastopajo U. Małecka, L. Malferrari, E. Manhaeve in A. Sauka, agenti,

tožeča stranka,

proti

**Republiki Latviji**, ki jo zastopata J. Davidoviča in K. Pommere, agentki,

tožena stranka,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, v funkciji predsednika senata, S. Rodin, sodnik, in L. S. Rossi (poročevalka), sodnica,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: latvijščina.

## Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Republika Latvija s tem, da ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s členom 124(1) Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36), vsekakor pa s tem, da Komisije o teh zakonih ali drugih predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz te direktive;

– Republiki Latviji naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 1.145,34 EUR na dan, pri čemer naj najnižji pavšalni znesek znaša 316.000 EUR;

– če neizpolnitev obveznosti, opisana v prvi alinei, obstaja do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi, Republiki Latviji naloži, naj Komisiji plača denarno kazen v višini 1145,34 EUR za vsak dan zamude od tega dneva do dneva, ko ta država članica izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2018/1972, in

– Republiki Latviji naloži plačilo stroškov.

### Pravni okvir

2 V uvodnih izjavah 2 in 3 Direktive 2018/1972 je navedeno:

„(2) Delovanje petih direktiv, ki so del obstoječega regulativnega okvira za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, […] redno preverja Komisija, zlasti zaradi določanja potrebe po spremembi ob upoštevanju tehnološkega in tržnega razvoja.

(3) Komisija je v sporočilu z dne 6. maja 2015, v katerem je podala Strategijo za enotni digitalni trg za Evropo, navedla, da bo njen pregled telekomunikacijskega okvira osredotočen na ukrepe, katerih namen je spodbujanje naložb v visokohitrostna širokopasovna omrežja, vzpostavitev bolj usklajenega pristopa notranjega trga k politiki in upravljanju radiofrekvenčnega spektra, vzpostavitev razmer za pravi notranji trg z odpravljanjem regulativne razdrobljenosti, zagotovitev učinkovite zaščite potrošnikov in enakih konkurenčnih pogojev za vse udeležence na trgu, dosledna uporaba pravil ter vzpostavitev učinkovitejšega regulativnega institucionalnega okvira.“

3 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja, področje uporabe in namen“, določa:

„1. Ta direktiva vzpostavlja harmoniziran okvir za regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih naprav in storitev ter nekaterih vidikov terminalske opreme. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in po potrebi drugih pristojnih organov ter tudi vrsto postopkov za zagotovitev harmonizirane uporabe regulativnega okvira po vsej [Evropski] [u]niji.

2. Namen te direktive je:

(a) vzpostaviti notranji trg[…] elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki omogoča postavitev in uporabo zelo visokozmogljivih omrežij, trajnostno konkurenco, interoperabilnost elektronskih komunikacijskih storitev, dostopnost, varnost omrežij in storitev ter koristi za končnega uporabnika; in

(b) po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih, javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi, da bi lahko dostopali do storitev enako kot ostali, niso izpolnjene v zadovoljivem merilu na trgu, ter določiti potrebne pravice končnih uporabnikov.

[…]“

4 Člen 124 navedene direktive, naslovljen „Prenos“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo do 21. decembra 2020. Komisiji takoj sporočijo besedilo teh predpisov.

Države članice te predpise uporabljajo od 21. decembra 2020.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Vključijo tudi izjavo, da se v obstoječih zakonih in drugih predpisih sklicevanje na direktive, razveljavljene s to direktivo, šteje za sklicevanje na to direktivo. Način sklicevanja in obliko izjave določijo države članice.“

## Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

5 Republika Latvija je 29. septembra 2020 Komisijo obvestila o začasnih izvedbenih določbah za delni prenos Direktive 2018/1972. Poleg tega je ta država članica v dopisu z dne 11. novembra 2020, katerega prejem je Komisija potrdila 13. novembra 2020, navedla, da je bil na srečanju državnih sekretarjev 10. septembra 2020 sprejet osnutek zakona o elektronskih medijih (v nadaljevanju: osnutek zakona o prenosu), katerega namen je prenos te direktive v latvijsko pravo.

6 Ker je Komisija menila, da s temi določbami Direktiva 2018/1972 ni bila prenesena, saj so se te določbe nanašale na prejšnji pravni okvir, in ker Republika Latvija zato ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s to direktivo, v skladu s členom 124 te direktive, je 3. februarja 2021 tej državi članici poslala uradni opomin in jo pozvala, naj predloži svoje pripombe.

7 Latvijski organi so na ta opomin odgovorili 26. marca 2021 in predložili informacije o stanju postopka prenosa Direktive 2018/1972 v latvijsko pravo. Zlasti so ti organi pojasnili, da bi moral biti ta prenos končan do 30. novembra 2021.

8 Ker ni bilo drugih informacij o popolnem prenosu Direktive 2018/1972, je Komisija 23. septembra 2021 Republiki Latviji poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj svojo zakonodajo uskladi s to direktivo do 23. novembra 2021.

9 Republika Latvija je 5. novembra 2021 sporočila nove ukrepe za prenos, za katere pa je Komisija menila, da se prav tako nanašajo na prejšnji pravni okvir.

10 Latvijski organi so 17. novembra 2021 odgovorili na obrazloženo mnenje in navedli, da je bil prenos Direktive 2018/1972 znova odložen zaradi pandemije covida-19. Ti organi so zlasti pojasnili, da sta nova datuma za sprejetje osnutka zakona o prenosu in drugih ministrskih predpisov, potrebnih za dokončanje prenosa te direktive, 1. april in 1. junij 2022.

11 Ker je Komisija menila, da Republika Latvija ni sprejela določb, potrebnih za uskladitev s to direktivo, se je odločila, da pri Sodišču vloži to tožbo.

12 Latvijski organi so 8. aprila 2022 Komisijo obvestili o novih ukrepih za prenos navedene direktive. Ti organi so 12. aprila 2022 odgovorili na zahtevo Komisije za pojasnila v zvezi s temi ukrepi. Natančneje, ti organi so Komisijo obvestili, da bi morale izvedbene uredbe začeti veljati na dan sprejetja osnutka zakona o prenosu, katerega zadnja parlamentarna obravnava je bila predvidena za 14. aprila 2022.

13 Ti organi so 12., 28. in 29. aprila 2022 sporočili nove ukrepe za prenos Direktive 2018/1972 ter predložili dodatne informacije o stanju tega prenosa. Natančneje, ti organi so pojasnili, da je bila časovnica zakonodajnega postopka spremenjena, ker mora Latvijas Republikas Saeima (parlament Republike Latvije) hkrati obravnavati nujna vprašanja v zvezi s pandemijo covida-19, znatnim zvišanjem stroškov energije in invazijo Ruske federacije na Ukrajino. V zvezi s tem so ti organi dodali, da je sprejetje osnutka zakona o prenosu predvideno za 1. junij 2022 in da so navedene izvedbene uredbe v pripravi.

14 Zakon o prenosu Direktive 2018/1972 (v nadaljevanju: zakon o prenosu) je bil sprejet 2. junija 2022, vendar ga predsednik Republike Latvije ni razglasil in je bil v skladu z latvijsko ustavo vrnjen zakonodajalcu v ponovno obravnavo.

15 Komisija je 7. julija 2022 vložila to tožbo.

16 Republika Latvija Sodišču predlaga:

– primarno, naj ugotovi, da zamuda pri prenosu Direktive 2018/1972 ni pomembna v primerjavi s škodo, ki bi lahko nastala družbi, če vlada ne bi prednostno obravnavala nujnih vprašanj iz točke 13 te sodbe, naj prizna, da je ta zamuda upravičena zaradi okoliščin višje sile, naj ji ne naloži kazni in naj Komisiji naloži plačilo stroškov, ter

– podredno, če bi Sodišče odločilo, da se ji naloži kazen, uporabi najnižji mogoč znesek, ob upoštevanju teh okoliščin in napovedi bruto domačega proizvoda (BDP) ter okoliščine, da so se določbe Direktive 2018/1972 v latvijskem pravnem redu v bistvu izvajale pred njenim popolnim prenosom, ter zniža pavšalni znesek in/ali denarno kazen sorazmerno z določbami, ki so že bile v skladu s to direktivo pred začetkom njenega prenosa, to je do 25 % zneska, ki ga predlaga Komisija.

17 Republika Latvija je v odgovoru na tožbo z dne 15. septembra 2022 med drugim sporočila, da je zakon o prenosu začel veljati 29. julija 2022 ter da so bili vladni in upravni izvedbeni ukrepi sprejeti med 4. in 23. avgusta 2022, ter navedla seznam izvedbenih ukrepov, ki so v postopku sprejemanja. Komisija je v repliki z dne 26. oktobra 2022 potrdila, da je obvestilo prejela.

18 Republika Latvija je v dupliki z dne 7. decembra 2022 trdila, da je 17. novembra 2022 sporočila ukrepe, s katerimi je bila Direktiva 2018/1972 v celoti prenesena.

19 Pisni postopek v tej zadevi je bil končan 7. decembra 2022.

20 Komisija je z vlogo z dne 30. junija 2023 Sodišče obvestila, da jo je Republika Latvija obvestila o nekaterih ukrepih in da ta meni, da je prenos Direktive 2018/1972 končala (v nadaljevanju: vloga z dne 30. junija 2023). Vendar Komisija meni, da se s temi ukrepi še ni zagotovil popoln prenos te direktive.

21 Ob upoštevanju napredka, ki ga je Republika Latvija dosegla pri prenosu navedene direktive, je Komisija s to vlogo tudi prilagodila svoje predloge v zvezi s svojo zahtevo za naložitev denarnih sankcij tej državi članici.

22 Glede pavšalnega zneska je Komisija ob upoštevanju datumov, ko je Republika Latvija sporočila ukrepe za prenos Direktive 2018/1972, to je 29. julija in 17. novembra 2022, zmanjšala koeficient resnosti in Sodišču predlagala, naj, prvič, za obdobje od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos te direktive, to je 22. decembra 2020, do 28. julija 2022 naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 349.650 EUR, drugič, za obdobje od 29. julija 2022 do 16. novembra 2022 naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 39.480 EUR in, tretjič, za obdobje od 17. novembra 2022 do prenehanja kršitve oziroma, če ta kršitev ni prenehala, do razglasitve sodbe v tej zadevi naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 210 EUR na dan.

23 Glede denarne kazni Komisija po novem Sodišču predlaga, naj naloži dnevno denarno kazen v višini 945 EUR do dneva, ko se bo Republika Latvija v celoti uskladila z obveznostmi iz člena 124(1) Direktive 2018/1972.

24 Republika Latvija je 14. avgusta 2023 predložila pripombe k vlogi z dne 30. junija 2023. V teh pripombah Republika Latvija trdi, da se je – v nasprotju s stališčem Komisije – z ukrepi, sporočenimi 17. novembra 2022, končal popoln prenos Direktive 2018/1972 v latvijsko pravo. Zato Republika Latvija predlaga, naj se ji od tega datuma dalje ne naloži plačilo pavšalnega zneska.

25 Sodišče je 31. decembra 2023 stranki obvestilo o datumu razglasitve te sodbe.

26 Komisija je 1. februarja 2024 po eni strani Sodišče obvestila, da jo je Republika Latvija 15. avgusta 2023 obvestila o nekaterih dodatnih ukrepih, po drugi strani pa je Komisija trdila, da Republika Latvija – v nasprotju s stališčem te države članice – še vedno ni pravilno prenesla člena 112(1) Direktive 2018/1972 v latvijsko pravo. Poleg tega je Komisija pojasnila, da glede na pozno fazo postopka ne more ponovno oceniti svojih predlogov v zvezi z višino predlaganih kazni, saj morajo tako ponovno oceno ne le opraviti službe Komisije na tehnični ravni, ampak bi moral kolegij komisarjev tudi ponovno odločati, česar pa Komisija ne more izvesti, ne da bi se odložila razglasitev sodbe Sodišča. Komisija je zato prepustila Sodišču, da prilagodi raven finančnih sankcij glede na oceno teh dodatnih ukrepov, ki jih je sporočila Republika Latvija.

## Tožba

### *Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU*

*Trditve strank*

27 Komisija v tožbi opozarja, da morajo države članice na podlagi člena 288, tretji odstavek, PDEU sprejeti določbe, potrebne za prenos direktiv v svoj nacionalni pravni red, v rokih, določenih v teh direktivah, in o teh določbah nemudoma obvestiti Komisijo.

28 Komisija pojasnjuje, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

29 V obravnavani zadevi pa naj Republika Latvija ob izteku tega roka in tudi ob vložitvi te tožbe še ne bi sprejela določb, potrebnih za prenos Direktive 2018/1972 v svoje nacionalno pravo, in naj o njih Komisije nikakor ne bi obvestila.

30 Po mnenju Komisije Republika Latvija dejansko ne prereka očitane neizpolnitve obveznosti, saj se zgolj sklicuje na praktične in notranje okoliščine, da bi to neizpolnitev upravičila. Vendar naj neprenosa direktive v roku, določenem v njej, s takimi okoliščinami ne bi bilo mogoče upravičiti.

31 Republika Latvija dejansko ne prereka neizpolnitve obveznosti. Najprej, Republika Latvija poudarja, da je bilo njeno ravnanje lojalno med celotnim postopkom. Dalje, Republika Latvija zamudo pri prenosu Direktive 2018/1972 utemeljuje z zapletenostjo te direktive, katere rok za prenos naj bi bil prekratek, in postopka sprejetja zakona o prenosu. Poleg tega se Republika Latvija sklicuje na višjo silo, ki je povezana na eni strani s pandemijo covida-19 in njenimi posledicami za organizacijo dela ter na drugi strani z invazijo Ruske federacije na Ukrajino. V zvezi z zadnjenavedenim Republika Latvija poudarja, da je Latvija ena od držav, ki mejijo na Rusijo in Belorusijo, zato je ta invazija, tudi z ozemlja zadnjenavedene države, pomenila večjo grožnjo za nacionalno varnost in obrambo kot za številne druge države članice, tako da je ponovna ocena prednostnih nalog pomembno vplivala na delo latvijske vlade. Izredne razmere v zvezi z begunci brez urejenega statusa iz Belorusije, razglašene v letih 2021 in 2022, naj bi neposredno vplivale na dnevni red pristojnih institucij in na težave, ki jih je treba obravnavati prednostno. Nazadnje, Republika Latvija meni, da veljavno latvijsko pravo že zagotavlja zadostno in celovito ureditev sektorja elektronskih komunikacij ter varstvo interesov in pravic končnih uporabnikov.

*Presoja Sodišča*

32 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, naknadnih sprememb pa Sodišče ne more upoštevati (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 15 in navedena sodna praksa).

33 Sodišče je poleg tega večkrat presodilo, da čeprav direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je sklic na to direktivo naveden v določbah, potrebnih za njeno izvajanje, ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 16 in navedena sodna praksa).

34 V obravnavani zadevi se je rok za odgovor na obrazloženo mnenje iztekel 23. novembra 2021. Obstoj ali neobstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti je treba torej preučiti glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta dan (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 17 in navedena sodna praksa).

35 V zvezi s tem ni sporno, da Republika Latvija na navedeni datum ni sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev popolnega prenosa Direktive 2018/1972, in da posledično o teh ukrepih Komisije ni obvestila.

36 Republika Latvija v utemeljitev zatrjevane neizpolnitve obveznosti navaja več trditev, ki se nanašajo, prvič, na njeno lojalno ravnanje med celotnim postopkom, drugič, na zapletenost Direktive 2018/1972, katere rok za prenos naj bi bil prekratek, in postopka sprejetja zakona o prenosu, tretjič, na višjo silo, povezano po eni strani s posledicami pandemije covida-19 in po drugi strani z invazijo Ruske federacije na Ukrajino, ter četrtič, na okoliščino, da latvijsko pravo že zagotavlja zadostno in celovito ureditev sektorja elektronskih komunikacij.

37 S takimi trditvami pa ni mogoče upravičiti neizpolnitve obveznosti, ki jo očita Komisija.

38 Prvič, lojalno ravnanje držav članic v razmerju institucij Unije, ki zajema tudi pravilen in popoln prenos direktiv v rokih, ki jih te določajo, namreč pomeni obveznost, ki izhaja neposredno iz člena 4(3) PEU, in zato ne more biti upoštevno za utemeljitev kršitve druge določbe prava Unije.

39 Drugič, na eni strani, zadevne neizpolnitve obveznosti ni mogoče izključiti zaradi domnevne zapletenosti določb Direktive 2018/1972. Kot namreč pravilno trdi Komisija, je zakonodajalec Unije, ko je določil rok za prenos te direktive, poznal stopnjo zapletenosti te direktive, vsekakor pa bi bil za podaljšanje tega roka pristojen le ta zakonodajalec in ne bi bilo mogoče, da bi države članice od tega roka odstopile ali da bi lahko Komisija taka odstopanja dopustila. Republika Latvija pa ne trdi, da je sprejela potrebne pobude, da bi tako podaljšanje poskusila pridobiti.

40 Na drugi strani, enako velja za domnevno zapletenost postopka sprejetja zakona o prenosu. V skladu z ustaljeno sodno prakso namreč notranje prakse ali položaji države članice ne morejo upravičiti nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije, niti, posledično, prepoznega ali nepopolnega prenosa teh direktiv (sodba z dne 13. januarja 2021, Komisija/Slovenija (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, točka 79 in navedena sodna praksa).

41 Tretjič, kar zadeva učinke, na eni strani, pandemije covida-19, ki je izbruhnila v začetku leta 2020, in na drugi strani, vojne agresije Ruske federacije proti Ukrajini od februarja 2022, ni niti dokazano niti zatrjevano, da ti pojasnjujejo celotno zamudo Republike Latvije pri prenosu Direktive 2018/1972.

42 Četrtič, ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 33 te sodbe, okoliščina, da je bilo pravo države članice, ki je veljalo pred začetkom veljavnosti Direktive 2018/1972, že skladno s to direktivo, ne zadostuje za izključitev obveznosti te države članice, da prenese navedeno direktivo v svoj pravni red, in posledično za utemeljitev take neizpolnitve obveznosti.

43 Zato je treba ugotoviti, da Republika Latvija s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2018/1972, in posledično s tem, da o teh zakonih in drugih predpisih Komisije ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 124(1) te direktive.

### *Predloga, vložena na podlagi člena 260(3) PDEU*

#### *Trditve strank*

44 Komisija v tožbi poudarja, prvič, da je bila Direktiva 2018/1972 sprejeta po rednem zakonodajnem postopku in torej spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU ter, drugič, da to, da Republika Latvija ni izpolnila obveznosti iz člena 124 te direktive, ker je ta država članica ni obvestila o določbah za prenos te direktive, očitno pomeni neobvestitev o ukrepih za prenos navedene direktive v smislu člena 260(3) PDEU.

45 Komisija opozarja, da je v točki 23 svojega Sporočila 2011/C 12/01, naslovljenega „Izvajanje člena 260(3) [PDEU]“ (UL 2011, C 12, str. 1) (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2011), pojasnila, da se kazni, ki jih predlaga na podlagi člena 260(3) PDEU, izračunajo po enaki metodi, kot se uporablja v zadevah, predloženih Sodišču na podlagi člena 260(2) PDEU, in kot je navedena v točkah od 14 do 18 Sporočila SEC (2005) 1658, naslovljenega „Izvajanje člena [260 PDEU]“ (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2005).

46 Zato naj bi morala določitev kazni temeljiti, prvič, na resnosti kršitve, drugič, na trajanju kršitve in, tretjič, na potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka, da se preprečijo nadaljnje kršitve.

47 Na prvem mestu, kar zadeva resnost kršitve, naj bi Komisija v skladu s točko 16 sporočila iz leta 2005 in sporočilom iz leta 2011 koeficient resnosti določila ob upoštevanju dveh meril, in sicer, prvič, pomena določb Unije, ki so bile kršene, in drugič, posledic te kršitve za zadevne splošne in posamezne interese.

48 Tako Komisija na eni strani navaja, da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij. Najprej, z Evropskim zakonikom o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: EZEK) naj bi se posodobil regulativni okvir Unije, ki velja za elektronske komunikacije, in sicer s povečanjem izbire potrošnikov in okrepitvijo njihovih pravic, zagotavljanjem višjih standardov komunikacijskih storitev, podpiranjem naložb v zelo visokozmogljiva omrežja in spodbujanjem brezžičnega dostopa do zelo visokozmogljive povezljivosti po vsej Uniji. Dalje, z EZEK naj bi se določila pravila za organizacijo sektorja elektronskih komunikacij, vključno z institucionalno ureditvijo in upravljanjem tega sektorja. Z določbami EZEK naj bi se okrepila vloga nacionalnih regulativnih organov, in sicer z določitvijo skupnih minimalnih pristojnosti teh organov ter okrepitvijo njihove neodvisnosti z določitvijo meril za imenovanja in obveznosti poročanja. Poleg tega naj bi se z EZEK zagotavljalo tudi učinkovito in uspešno upravljanje radiofrekvenčnega spektra (v nadaljevanju: spekter). Z določbami tega zakonika naj bi se okrepila usklajenost praks držav članic glede ključnih vidikov pri odobritvah spektra. Z navedenimi določbami naj bi se spodbujali

konkurenčnost na področju infrastruktur in postavitev zelo visokozmogljivih omrežij po vsej Uniji. Nazadnje, EZEK naj bi urejal različne vidike zagotavljanja elektronskih komunikacijskih storitev, vključno z obveznostmi univerzalne storitve, številskimi viri in pravicami končnih uporabnikov. Namen okrepitve teh pravil naj bi bil povečati varnost in varstvo potrošnikov, zlasti v zvezi z dostopom do teh storitev po dostopni ceni.

49 Na drugi strani naj bi neprenos Direktive 2018/1972 v latvijsko pravo, prvič, škodil regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem elektronskega komunikacijskega sistema, odobritvami spektra in pravili za dostop do trga. Zato naj se podjetja ne bi mogla zanašati niti na usklajenost niti na predvidljivost postopkov za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti na predvidljivost ureditve, ki izhaja iz tega, da so dovoljenja za uporabo spektra veljavna vsaj 20 let. Take pomanjkljivosti naj bi neposredno vplivale na dostopnost do zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji in njihovo postavitev. Drugič, potrošniki naj ne bi mogli imeti številnih oprijemljivih koristi, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve v zvezi s cenovno dostopnimi komunikacijskimi storitvami, zahtevo po posredovanju jasnih informacij o pogodbah, obveznostjo uporabe preglednih cen, poenostavitvijo zamenjave ponudnika omrežja za spodbujanje dostopnejših maloprodajnih cen in obveznostjo operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom zagotovijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

50 Ker je Republika Latvija Komisijo obvestila o aktih sekundarne zakonodaje, ki so po mnenju latvijskih organov potrebni za prenos Direktive 2018/1972, Komisija meni, da taka obvestitev pomeni olajševalno okoliščino.

51 Zato naj bi bil v obravnavani zadevi ustrezen in sorazmeren koeficient resnosti 9. Tak koeficient bi bilo treba po mnenju Komisije postopno zmanjšati na 4 za obdobje od 29. julija do 16. novembra 2022 in na 3 za obdobje po 17. novembru 2022, glede na ukrepe, ki jih je sporočila Republika Latvija in ki so navedeni v točki 20 te sodbe.

52 Na drugem mestu, kar zadeva trajanje neizpolnitve obveznosti, Komisija trdi, da to ustreza obdobju od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos Direktive 2018/1972, to je od 22. decembra 2020, do datuma, ko je zadevna neizpolnitev obveznosti prenehala. Ker je Republika Latvija delno sporočila ukrepe za prenos te direktive, naj bi bilo trajanje te neizpolnitve obveznosti 555 dni za del navedene neizpolnitve obveznosti med 22. decembrom 2020 in 28. julijem 2022 ter 141 dni za del te neizpolnitve obveznosti med 29. julijem in 16. novembrom 2022, ta neizpolnitev obveznosti pa naj bi še naprej trajala za del te neizpolnitve obveznosti v zvezi z ukrepi, za katere Komisija meni, da bi jo morala Republika Latvija o njih še obvestiti.

53 Na tretjem mestu, Komisija je v zvezi z zmožnostjo plačila Republike Latvije uporabila faktor „n“, določen v njenem Sporočilu 2019/C 70/01, naslovljenem „Sprememba metode izračuna pavšalnih plačil in dnevnih denarnih kazni, ki jih Komisija predlaga v postopkih ugotavljanja kršitev pred Sodiščem Evropske unije“ (UL 2019, C 70, str. 1). Pri tem faktorju naj bi se upoštevala dva elementa, in sicer BDP in institucionalna teža zadevne države članice, ki jo predstavlja število sedežev te države članice v Evropskem parlamentu.

54 Čeprav naj bi Sodišče v sodbi z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36), že podvomilo o upoštevnosti tako tega drugega elementa kot tudi prilagoditvenega faktorja 4,5 iz navedenega sporočila, se je Komisija vseeno odločila, da bo v obravnavani zadevi uporabila merila, določena v tem sporočilu, do sprejetja novega sporočila, v katerem bo upoštevana ta nedavna sodna praksa Sodišča.

55 Tako naj bi v skladu s Sporočilom Komisije 2022/C 74/02, naslovljenim „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in periodičnih denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču Evropske unije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2022, C 74, str. 2) (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2022), faktor „n“ za Republiko Latvijo znašal 0,14. Vendar je Komisija v vlogi z dne 30. junija 2023 uporabila faktor „n“ 0,07, ki je zdaj določen za to državo članico v Prilogi I k Sporočilu Komisije 2023/C 2/01, naslovljenem „Sankcije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2023, C 2, str. 1, v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2023).

56 V skladu s Sporočilom Komisije 2017/C 18/02, naslovljenim „Pravo [Unije]: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“ (UL 2017, C 18, str. 10), naj bi Komisija Sodišču predlagala, naj Republiki Latviji na eni strani naloži denarno kazen za obdobje od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi do njene popolne izvršitve in na drugi strani plačilo pavšalnega zneska za obdobje od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos, določenega z Direktivo 2018/1972, do datuma, ko se bo ta država članica v celoti uskladila z obveznostmi, ki jih ima na podlagi te direktive, ali do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi.

57 Komisija v zvezi z denarno kaznijo opozarja, da mora biti v skladu s točko 18 sporočila iz leta 2005 višina denarne kazni sorazmerna in odvračilna. Zato naj bi se višina dnevne denarne kazni izračunala tako, da se enotna pavšalna osnova najprej pomnoži s koeficientom resnosti in koeficientom trajanja, nato pa s faktorjem „n“, ki se uporablja za zadevno državo članico. V zvezi s tem se Komisija, čeprav se je v tožbi sklicevala na sporočilo iz leta 2022, v vlogi z dne 30. junija 2023 zdaj sklicuje na sporočilo iz leta 2023. „Pavšalna osnova za denarno kazen“ pa naj bi v skladu s točko 1 Priloge I k zadnjenavedenemu sporočilu znašala 3000 EUR na dan. Komisija predlaga koeficient resnosti in trajanja 3 oziroma 1,5. Kot je bilo navedeno v točki 53 te sodbe, je faktor „n“, ki ga je Komisija uporabila za Republiko Latvijo, 0,07. Višina dnevne denarne kazni, ki jo predlaga Komisija, tako znaša 945 EUR od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi do datuma popolnega izpolnjevanja obveznosti iz člena 124(1) Direktive 2018/1972.

58 V zvezi s pavšalnim zneskom naj bi bilo iz točke 20 sporočila iz leta 2005 razvidno, da bi moral imeti ta vsaj fiksni najnižji znesek, ki izraža načelo, da vsak primer dolgotrajne neizvršitve prava Unije, neodvisno od vsake oteževalne okoliščine, sam po sebi pomeni kršitev načela zakonitosti v pravni skupnosti, ki zahteva pravo kazen. V skladu s sporočilom iz leta 2022 naj bi najnižji pavšalni znesek za Republiko Latvijo znašal 316.000 EUR.

59 Komisija v skladu z metodo, določeno v sporočilih iz leta 2005 in leta 2011 – če bi rezultat izračuna pavšalnega zneska presegal ta najnižji pavšalni znesek – Sodišču predlaga, naj pavšalni znesek določi tako, da dnevni znesek pomnoži s številom dni trajanja zadevne kršitve od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos, določenega z zadevno direktivo, do datuma, ko je ta kršitev odpravljena, ali – če ta kršitev ni odpravljena – do datuma razglasitve sodbe, izdane na podlagi člena 260(3) PDEU. Tako naj bi bilo treba dnevni znesek pavšalnega zneska izračunati tako, da se enotna pavšalna osnova, ki se uporablja za izračun dnevnega zneska pavšalnega zneska, pomnoži s koeficientom resnosti in faktorjem „n“. Ta enotna pavšalna osnova pa naj bi v skladu s točko 2 Priloge I k sporočilu iz leta 2023 znašala 1000 EUR. V obravnavani zadevi koeficient resnosti znaša 9 za prvih 555 dni neizpolnitve obveznosti, in sicer med 22. decembrom 2020 in 28. julijem 2022, 4 za naslednjih 141 dni, to je med 29. julijem in 16. novembrom 2022, in nazadnje, 3 za obdobje, ki se začne 17. novembra 2022. Faktor „n“ je 0,07. Iz tega naj bi izhajalo, da pavšalni znesek znaša 349.650 EUR za obdobje od 22. decembra 2020 do 28. julija 2022, 39.480 EUR za obdobje od 29. julija do 16. novembra 2022 in 210 EUR na dan za obdobje od 17. novembra 2022 do datuma, ko bo Republika Latvija v celoti izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2018/1972, ali do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi.

60 Republika Latvija najprej v zvezi s resnostjo kršitve trdi, da je bil že prej obstoječ zakonodajni okvir zadosten in celovit. Zamuda pri prenosu Direktive 2018/1972 naj sektorju elektronskih komunikacij ne bi neposredno povzročila izgube niti škode.

61 Natančneje, Republika Latvija opozarja, da se ni poskušala izogniti prenosu Direktive 2018/1972 in da je Komisijo redno obveščala o stanju zakonodajnega dela za njen prenos. Poleg tega naj bi ta direktiva v bistvu izboljšala obstoječi pravni okvir, ne da bi ga bistveno spremenila.

62 Dalje, Republika Latvija v zvezi s trajanjem kršitve meni, da ga ni mogoče šteti za upoštevno, ker zamuda te države članice pri prenosu Direktive 2018/1972 ni imela negativnih posledic.

63 Nazadnje, naložitev kazni Republiki Latviji naj ne bi imela odvračilnega učinka, temveč naj bi bila s to naložitvijo, nasprotno, javnost opozorjena na dejstvo, da je prednostna naloga obravnavati formalna vprašanja, za katera je država lahko kaznovana, namesto da bi se obravnavala vprašanja nacionalnega in družbenega pomena, kot so boj proti širjenju pandemije covida-19, prihod beguncev z beloruskega ozemlja pred invazijo Ruske federacije na Ukrajino, povečanje stroškov energetskih virov in reševanje nujnih težav, ki so posledica te invazije. Republika Latvija dodaja, da sta bili zaradi navedene invazije napovedi rasti BDP za leti 2022 in 2023 znatno znižani, in sicer na 1,8 % oziroma na 3,2 %.

64 Komisija v repliki odgovarja, da zadevna neizpolnitev obveznosti, ki jo Republika Latvija prereka, lahko ovira pravilno delovanje notranjega trga in ima zato določeno stopnjo resnosti, tudi če nima negativnih učinkov. Komisija vsekakor meni, da Direktiva 2018/1972 sicer res vključuje številne prej obstoječe določbe, vendar posodablja tudi zakonodajni okvir, zlasti z novimi pravili o uvajanju omrežij 5G in uvajanju novih visokozmogljivih fiksnih omrežij ter novimi rešitvami za boljše varstvo potrošnikov.

65 Komisija opozarja, da je glavni cilj kazni iz člena 260(3) PDEU zagotoviti prenos zakonodaje Unije v rokih, ki so določeni v tej zakonodaji, in preprečiti ponovitev te vrste kršitev. Prenos direktive v rokih, ki jih ta določa, naj ne bi bil zgolj formalno vprašanje, ampak temeljna obveznost, naložena državam članicam za zagotovitev polnega učinka prava Unije.

66 Republika Latvija v dupliki vztraja pri svojem stališču in dodaja, da je od sprejetja ukrepov, o katerih je Komisijo obvestila 17. novembra 2022, prenos Direktive 2018/1972 v latvijsko pravo popoln.

67 Komisija pa v vlogi z dne 30. junija 2023 meni, da s temi ukrepi nekatere določbe Direktive 2018/1972 niso bile prenesene in da so z njimi druge določbe te direktive prenesene nepopolno.

68 Republika Latvija v stališču glede te vloge ponovno potrjuje svoje stališče, da je bil prenos Direktive 2018/1972 v latvijsko pravo z navedenimi ukrepi v celoti končan.

*Presoja Sodišča*

69 Ker je bilo, kot je razvidno iz točke 43 te sodbe, ugotovljeno, da Republika Latvija ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, Komisije ni obvestila o ukrepih za popoln prenos Direktive 2018/1972 v smislu člena 260(3) PDEU, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe.

70 Komisija predlaga naložitev denarne kazni in plačila pavšalnega zneska.

71 Iz sodne prakse Sodišča pa je razvidno, da je uporaba enega ali drugega od teh ukrepov odvisna od zmožnosti vsakega od njiju, da se glede na okoliščine primera z njim doseže zastavljeni cilj. Medtem ko se zdi naložitev denarne kazni posebej prilagojena za spodbuditev države članice, da čim prej odpravi neizpolnitev obveznosti, ki bi se brez takega ukrepa morda nadaljevala, pa naložitev plačila pavšalnega zneska temelji bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če je neizpolnitev obveznosti trajala dlje časa (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 54 in navedena sodna praksa).

– *Predlog za naložitev denarne kazni*

72 Glede možnosti naložitve denarne kazni v tej zadevi je treba opozoriti, da je v skladu s sodno prakso Sodišča naložitev take denarne kazni utemeljena le, če neizpolnitev obveznosti, ki naj bi se sankcionirala s to denarno kaznijo, traja do presoje Sodišča v zvezi z dejanskim stanjem, to je do dneva končanja postopka (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točki 55 in 57 ter navedena sodna praksa).

73 Iz tega sledi, da je treba za ugotovitev, ali je v obravnavani zadevi izrek denarne kazni mogoče predvideti, preveriti, ali je neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 43 te sodbe, trajala do dneva končanja postopka, to je do 7. decembra 2022.

74 V tem okviru je Sodišče že razsodilo, da se izraz „obveznost[…] o obvestilu glede ukrepov o prenosu“ iz člena 260(3) PDEU nanaša na obveznost držav članic, da posredujejo dovolj jasne in natančne informacije glede ukrepov za prenos direktive. Države članice morajo, da bi izpolnile obveznost spoštovanja načela pravne varnosti in zagotovile prenos vseh določb te direktive na celotnem zadevnem ozemlju, v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU za vsako določbo navedene direktive navesti nacionalno določbo ali določbe, za katere menijo, da so z njimi izpolnile različne obveznosti, ki jim jih nalaga ta direktiva. Ko pride do te obvestitve, po potrebi s priloženo predstavitvijo korelacijske tabele, mora Komisija, da bi lahko predlagala, naj se zadevni državi članici naloži denarna sankcija iz člena 260(3) PDEU, ugotoviti, da nekateri ukrepi za prenos očitno ne obstajajo ali da ti ne pokrivajo celotnega ozemlja te države članice, pri čemer Sodišče v okviru sodnega postopka, začetega na podlagi te določbe, ni pristojno za preučitev, ali je z nacionalnimi ukrepi, o katerih je bila obveščena Komisija, zagotovljen pravilen prenos določb zadevne direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točki 51 in 59 ter navedena sodna praksa).

75 V zvezi s tem je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da je Republika Latvija 17. novembra 2022 Komisijo obvestila o nekaterih ukrepih. Ta država članica je v dupliki izrecno zatrdila, da je po njenem mnenju s temi ukrepi končan popoln prenos Direktive 2018/1972 v latvijsko pravo.

76 Komisija pa je v vlogi z dne 30. junija 2023 zgolj trdila, da Republika Latvija do tega datuma še ni sporočila ukrepov za prenos člena 1(4), člena 35(7) in (9), člena 48(2), člena 49(3), člena 69(4), člena 96(4) ter členov 100 in 112 Direktive 2018/1972. Poleg tega po mnenju Komisije člen 43(2), člen 61(4), člen 62(2), člen 76(2), člen 80(3), drugi stavek, in člen 102(2) te direktive niso bili v celoti preneseni v latvijski pravni red.

77 Tako Komisija ni predložila nobenega dokaza, na podlagi katerega bi bilo mogoče šteti, da z ukrepi, o katerih jo je Republika Latvija obvestila 17. novembra 2022, Direktiva 2018/1972 očitno ni bila prenesena v latvijsko pravo ali da ti ukrepi ne zajemajo celotnega ozemlja te države članice.

78 Poleg tega Republika Latvija v stališču glede vloge z dne 30. junija 2023 ni le ponovno zatrdila, da je po njenem mnenju prenos Direktive 2018/1972 popoln, ampak je navedla tudi razloge, zaradi katerih naj bi bilo treba šteti, da so bile določbe te direktive, navedene v točki 76 te sodbe, v celoti prenesene v latvijsko pravo.

79 Prav tako je Komisija v dopisu z dne 1. februarja 2024, navedenem v točki 26 te sodbe, zgolj obvestila Sodišče o rezultatih svoje analize ukrepov, ki jih je prejela 15. avgusta 2023, in poročala o nesoglasju med njo in Republiko Latvijo glede prenosa člena 112(1) Direktive 2018/1972.

80 Glede na sodno prakso, navedeno v točki 74 te sodbe, pa Sodišče v okviru postopka, začetega na podlagi člena 260(3) PDEU, ni pristojno za odločanje o vprašanju, ali taki ukrepi zagotavljajo pravilen prenos določb navedene direktive.

81 Če Komisija meni, da ukrepi za prenos direktive, o katerih jo država članica obvesti, ne zagotavljajo pravilnega prenosa te direktive, se lahko denarna sankcija tej državi članici naloži šele v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(2) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točke od 55 do 57).

82 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Republika Latvija s tem, da je 17. novembra 2022 Komisijo obvestila o ukrepih, za katere je menila, da je z njimi v celoti izpolnila obveznosti, ki ji jih nalaga Direktiva 2018/1972, odpravila neizpolnitev obveznosti, ugotovljeno v točki 43 te sodbe.

83 Zato je treba predlog Komisije, naj se Republiki Latviji naloži plačilo denarne kazni, zavrniti.

– *Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska*

84 Glede primernosti naložitve plačila pavšalnega zneska v obravnavani zadevi je treba opozoriti, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 69 in navedena sodna praksa)

85 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da ne glede na to, da je Republika Latvija med celotnim predhodnim postopkom sodelovala s službami Komisije in jih obveščala o razlogih, ki so ji onemogočiti prenos Direktive 2018/1972 v latvijsko pravo, vsi pravni in dejanski elementi, na podlagi katerih je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer neobvestitev o ukrepih, potrebnih za popoln prenos te direktive, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in tudi ob vložitvi te tožbe, kažejo na to, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih ponovitev kršitev prava Unije sprejeti odvračilni ukrep, kakršen je naložitev plačila pavšalnega zneska (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 70 in navedena sodna praksa).

86 Te presoje ni mogoče ovreči s trditvami Republike Latvije, navedenimi v točkah od 60 do 63 te sodbe.

87 Prvič, glede zatrjevane okoliščine, da je obstoječi zakonodajni okvir že zadoščal, iz sodne prakse, navedene v točki 33 te sodbe, je namreč razvidno, da čeprav direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je sklic na to direktivo naveden v določbah, potrebnih za njeno izvajanje, ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive.

88 Drugič, čeprav bi bila lahko okoliščina, da neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 43 te sodbe, ni imela negativnih posledic, tudi če bi bila dokazana, upoštevna za presojo teže te neizpolnitve obveznosti za izračun višine pavšalnega zneska, pa je ni mogoče upoštevati pri presoji primernosti naložitve take sankcije.

89 Tretjič, kot pravilno trdi Komisija, obvestitev o ukrepih za prenos direktive ni formalno vprašanje. Obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih sta namreč bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 74 in navedena sodna praksa).

90 Glede na navedeno je primerno, da se Republiki Latviji naloži plačilo pavšalnega zneska.

91 V zvezi z izračunom višine tega pavšalnega zneska je treba opozoriti, da mora Sodišče pri izvajanju svoje diskrecijske pravice na tem področju, kot je omejena s predlogi Komisije, pavšalni znesek, ki se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določiti tako, da je ta po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi strani sorazmeren s storjeno kršitvijo. Med dejavniki, ki jih je treba v zvezi s tem upoštevati, so elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, njeno trajanje in zmožnost plačila zadevne države članice (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 73 in navedena sodna praksa).

92 Na prvem mestu, v zvezi z resnostjo kršitve je treba opozoriti, da sta v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 89 te sodbe, obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije ter da je zato treba za neizpolnitev teh obveznosti šteti, da je nedvomno resna.

93 V tej zadevi je treba ugotoviti, da Republika Latvija, kot je razvidno iz točke 43 te sodbe, ob izteku roka, določenega v tem obrazloženem mnenju, in sicer 23. novembra 2021, ni izpolnila obveznosti prenosa, ki jo je imela na podlagi Direktive 2018/1972, tako da polni učinek prava Unije ni bil zagotovljen.

94 Poleg tega je Direktiva 2018/1972, kot poudarja Komisija, glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij.

95 Natančneje, najprej, Direktiva 2018/1972 v skladu s svojim členom 1(1) „vzpostavlja harmoniziran okvir za regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih naprav in storitev ter nekaterih vidikov terminalske opreme. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in po potrebi drugih pristojnih organov ter tudi vrsto postopkov za zagotovitev harmonizirane uporabe regulativnega okvira po vsej Uniji.“

96 Dalje, v skladu s členom 1(2) te direktive je njen namen na eni strani vzpostaviti notranji trg elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki omogoča postavitev in uporabo zelo visokozmogljivih omrežij, trajnostno konkurenco, interoperabilnost elektronskih komunikacijskih storitev, dostopnost, varnost omrežij in storitev ter koristi za končnega uporabnika, na drugi strani pa po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih in javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi – da bi ti lahko dostopali do storitev enako kot ostali – niso izpolnjene v zadovoljivem merilu na trgu, ter določiti potrebne pravice končnih uporabnikov.

97 Nazadnje, kot je razvidno iz uvodnih izjav 2 in 3 navedene direktive, ta uvaja spremembe regulativnega okvira, ki je veljal pred njenim sprejetjem, da bi se upošteval tehnološki in tržni razvoj.

98 Res je, kot navaja Republika Latvija, da je zadevno področje že urejeno z drugimi akti prava Unije, ki jih ta direktiva spreminja ali nadomešča.

99 Vendar navedena direktiva ni omejena na kodifikacijo teh aktov. Kot namreč poudarja Komisija, ne da bi ji Republika Latvija nasprotovala, se z EZEK med drugim povečuje izbira in krepijo pravice potrošnikov, tako da se zagotavljajo višji standardi komunikacijskih storitev, ter krepi vloga nacionalnih regulativnih organov, in sicer z določitvijo skupnih minimalnih pristojnosti teh organov ter krepitvijo njihove neodvisnosti z določitvijo meril za imenovanja in obveznosti poročanja. Poleg tega EZEK ureja različne vidike zagotavljanja elektronskih komunikacijskih storitev, vključno z obveznostmi univerzalne storitve, številskimi viri in pravicami končnih uporabnikov. Namen okrepitve pravil za organizacijo sektorja elektronskih komunikacij, ki so določena z EZEK, je povečati varnost in varstvo potrošnikov, zlasti v zvezi z dostopom do teh storitev po dostopni ceni.

100 Kot pa pravilno trdi Komisija, to, da Republika Latvija, prvič, ni prenesla Direktive 2018/1972, škodi regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem elektronskega komunikacijskega sistema, odobritvami spektra in pravili za dostop do trga. Zato se podjetja ne morejo zanašati niti na usklajenost in predvidljivost postopkov za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti na predvidljivost ureditve, ki izhaja iz tega, da so dovoljenja za uporabo spektra veljavna vsaj 20 let. Take pomanjkljivosti neposredno vplivajo na dostopnost do zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji in njihovo postavitev. Drugič, potrošniki ne morejo imeti številnih oprijemljivih koristi, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve v zvezi s cenovno dostopnimi komunikacijskimi storitvami, zahtevo po posredovanju jasnih informacij o pogodbah, obveznostjo uporabe preglednih cen, poenostavitvijo zamenjave ponudnika omrežja za spodbujanje dostopnejših maloprodajnih cen in obveznostjo operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom zagotovijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

101 Ob tem je treba v okviru presoje resnosti kršitve pri določitvi pavšalnega zneska upoštevati, da je Republika Latvija med postopkom Komisijo obvestila o ukrepih za prenos velikega števila določb Direktive 2018/1972 in da jo je ta država članica 17. novembra 2022 obvestila o ukrepih, za katere je menila, da je z njimi v celoti izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi te direktive.

102 Na drugem mestu, v zvezi s trajanjem kršitve je treba opozoriti, da ga je treba načeloma oceniti glede na datum, ko Sodišče obravnava dejansko stanje, in da je treba šteti, da je bila ta presoja dejanskega stanja opravljena na dan končanja postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 79 in navedena sodna praksa).

103 Na eni strani je Sodišče v zvezi z začetkom obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi pavšalnega zneska, katerega plačilo se naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, razsodilo, da datum, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti – drugače kakor pri dnevni denarni kazni – ni datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ampak datum, na katerega se izteče rok za prenos, določen v zadevni direktivi (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 79, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 90).

104 V obravnavani zadevi ni bilo veljavno ovrženo, da Republika Latvija do datuma izteka roka za prenos iz člena 124 Direktive 2018/1972, to je 21. decembra 2020, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev popolnega prenosa te direktive, in da posledično o njih Komisije ni obvestila.

105 Na drugi strani, kot izhaja iz točke 82 te sodbe, je Republika Latvija 17. novembra 2022 odpravila neizpolnitev obveznosti, ugotovljeno v točki 43 te sodbe.

106 Iz tega sledi, da je ta neizpolnitev obveznosti trajala v obdobju od 22. decembra 2020 do 16. novembra 2022, torej 694 dni, kar je zelo dolgo obdobje.

107 Pri tem je treba upoštevati, da je bilo lahko to trajanje deloma posledica izjemnih okoliščin, povezanih najprej s pandemijo covida-19, nato pa z vojno agresijo Ruske federacije proti Ukrajini. Republika Latvija namreč trdi, pri čemer se njene trditve ne prerekajo, da se je zaradi teh okoliščin, ki so bile nepredvidljive in neodvisne od njene volje, zakonodajni postopek, potreben za prenos Direktive 2018/1972, zavlekel in da se je zato obdobje, v katerem je trajala navedena neizpolnitev obveznost, podaljšalo.

108 Na tretjem mestu, v zvezi z zmožnostjo plačila zadevne države članice je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba upoštevati BDP te države članice, kakršen je bil ta na dan, ko je Sodišče presojalo dejansko stanje (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 85, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 97).

109 Komisija v tožbi predlaga, da se poleg BDP Republike Latvije upošteva tudi njena institucionalna teža v Uniji, ki jo izraža število sedežev, ki jih ima ta država članica v Evropskem parlamentu. Komisija tudi meni, da je treba za to, da bi bile kazni, naložitev katerih predlaga Sodišču za zadevno državo članico, sorazmerne in odvračilne, uporabiti prilagoditveni faktor 4,5.

110 Vendar je Sodišče nedavno zelo jasno navedlo, prvič, da upoštevanje institucionalne teže zadevne države članice ni nujno potrebno za zagotovitev zadostnega odvračanja in za to, da bi bila ta država članica spodbujena k spremembi svojega sedanjega ali prihodnjega ravnanja, in drugič, da Komisija ni dokazala, na podlagi katerih objektivnih merilih je vrednost prilagoditvenega faktorja določila na 4,5 (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj), C-51/20, EU:C:2022:36, točki 115 in 117).

111 Glede na navedeno in ob upoštevanju diskrecijske pravice, ki jo ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska, katerega plačilo naloži, ne sme preseči zneska, ki ga je določila Komisija, je treba ugotoviti, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših ponovitev kršitev, ki so podobne kršitvi člena 124 Direktive 2018/1972 in ki vplivajo na polni učinek prava Unije, naložiti plačilo pavšalnega zneska v višini 300.000 EUR.

112 Republiki Latviji je zato treba naložiti, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 300.000 EUR.

## Stroški

113 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

114 V obravnavani zadevi je zavrnitev predloga Komisije, naj se Republiki Latviji naloži plačilo denarne kazni, povezana z ravnanjem te države članice, saj je ta sprejela in obvestila Komisijo o ukrepih, za katere je menila, da je z njimi v celoti izpolnila obveznosti, ki ji jih nalaga Direktiva 2018/1972, šele po vložitvi te tožbe.

115 V teh okoliščinah in ker ni mogoče ustrezno ločiti med stroški, nastalimi zaradi neizpolnitve obveznosti, ugotovljene v točki 43 te sodbe, in stroški, nastalimi zaradi zavrnitve tega predloga, Republika Latvija v skladu s predlogi Komisije poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Republika Latvija s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, in posledično s tem, da o teh zakonih in drugih predpisih Evropske komisije ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 124(1) te direktive.**

2. **Republiki Latviji se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 300.000 EUR.**

3. **V preostalem se tožba zavrne.**

4. **Republika Latvija nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

Podpisi