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-452/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 8. juli 2022,

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

sagsøger,

mod

**Republikken Polen** ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

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: polsk.

## Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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 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 Polen tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på grundlag af et dagligt beløb på 13 180,5 EUR, med et fast minimumsbeløb på 3 270 000 EUR.

– Såfremt det i første led beskrevne traktatbrud fortsat består ved afsigelsen af dommen i nærværende sag, tilpligtes Republikken Polen at betale en tvangsbøde på 59 290,50 EUR pr. dag fra denne dato, indtil denne medlemsstat opfylder sine forpligtelser i henhold til direktiv 2018/1972.

– Republikken Polen 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 Eftersom Republikken Polen ikke sendte Kommissionen oplysninger om vedtagelsen af de nødvendige bestemmelser til at gennemføre direktiv 2018/1972 i polsk ret i overensstemmelse med direktivets artikel 124, tilstillede Kommissionen den 3. februar 2021 denne medlemsstat en åbningsskrivelse.

6 De polske myndigheder besvarede denne skrivelse den 6. april 2021 og anførte navnlig, at direktiv 2018/1972 ville blive gennemført med to love, som skulle offentliggøres og meddeles senest i begyndelsen af august 2021.

7 Eftersom der ikke forelå nogen anden oplysning om gennemførelsen af direktiv 2018/1972, tilsendte Kommissionen den 23. september 2021 Republikken Polen en begrundet udtalelse, idet den anmodede denne medlemsstat om at efterkomme dette direktiv inden den 23. november 2021.

8 De polske myndigheder besvarede den begrundede udtalelse den 17. november 2021 og gav Kommissionen præciseringer med hensyn til status for lovgivningsarbejdet vedrørende denne gennemførelse. De oplyste navnlig, at det forventedes, at gennemførelseslovene ville blive offentliggjort i marts 2022.

9 Kommissionen fandt, at Republikken Polen ikke havde gennemført de nødvendige bestemmelser for at efterkomme direktiv 2018/1972, og besluttede den 6. april 2022 at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

10 Den 27. april 2022 tilstillede de polske myndigheder Kommissionen en skrivelse, hvorved de oplyste, at ministerrådet havde fremsendt et lovforslag med henblik på at gennemføre direktiv 2018/1972 til det retlige udvalg for regeringens lovkontor.

11 Den 8. juli 2022 har Kommissionen anlagt nærværende søgsmål.

12 Republikken Polen har nedlagt påstand om frifindelse i det hele, subsidiært om, at medlemsstaten ikke pålægges det faste beløb og den tvangsbøde, som Kommissionen har nedlagt påstand om, endnu mere subsidiært om væsentlig nedsættelse af dette faste beløb og denne tvangsbøde og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

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

## Om søgsmålet

### *Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF*

*Parternes argumentation*

14 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.

15 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.

16 I det foreliggende tilfælde havde Republikken Polen 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.

17 Kommissionen har anført, at Republikken Polen 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.

18 I svarskriftet har Republikken Polen bestridt enhver form for traktatbrud. Denne medlemsstat har gjort gældende, at den, henset til den horisontale karakter af direktiv 2018/1972 og den frihed, som medlemsstaterne er indrømmet ved valget af gennemførelsen heraf, har besluttet at anvende samme løsning som EU-lovgiver, dvs. vedtage en ny retsakt, der regulerer markedet for telekommunikation generelt, nemlig ustawa Prawo komunikacji elektronicznej (lov om

elektronisk kommunikation) samt ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (lov om gennemførelsesforanstaltninger til lov om elektronisk kommunikation).

19 Republikken Polen er indledningsvis af den opfattelse, at vedtagelsen af forslagene til disse to love som følge af deres store rækkevidde skulle ske efter udarbejdelsen af et vist antal analyser af realiteten og den lovgivningsmæssige problemstilling samt efter en bred høring af såvel den offentlige forvaltning som forbrugere og erhvervsdrivende.

20 Desuden har kompleksiteten og den manglende præcision af bestemmelserne i direktiv 2018/1972 givet anledning til en vis tvivl med hensyn til fortolkningen heraf, hvilket foranledigede forskelle i synspunkterne hos de aktører, der var involveret i lovgivningsarbejdet. Denne tvivl vedrørte navnlig fastlæggelsen af direktivets personelle anvendelsesområde og tvivl med hensyn til den kategori af elektroniske kommunikationstjenester, der skulle henhøre under bestemte RCS-tjenester (Rich Communication Services). I sidstnævnte henseende har Kommissionen ikke selv givet et hensigtsmæssigt svar på Republikken Polens forespørgsel.

21 Endelig blev lovgivningsarbejdet forsinket som følge af covid-19-pandemien, som gjorde det vanskeligere at organisere samrådsmøder og høringer og forårsagede meget fravær fra personer, der deltog i dette arbejde. Denne pandemi påbød endvidere parallel behandling af mange vigtige spørgsmål vedrørende bl.a. folkesundheden, statens sundhed samt den offentlige sikkerhed og orden.

22 I replikken har Kommissionen heroverfor anført, at ingen af de af Republikken Polen fremførte omstændigheder kan begrunde, at denne medlemsstat på tidspunktet for indgivelsen af replikken ikke havde opfyldt sine forpligtelser vedrørende gennemførelsen af direktiv 2018/1972.

*Domstolens bemærkninger*

23 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).

24 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).

25 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).

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

27 For at begrunde traktatbruddet har Republikken Polen fremført flere argumenter, hvoraf det første vedrører denne medlemsstats valg om at vedtage nye retsakter om en generel regulering af markedet for telekommunikation, for hvilken vedtagelsesprocessen var særligt kompleks, det andet argument vedrører den upræcise karakter af bestemmelserne i direktiv 2018/1972, og det tredje argument vedrører konsekvenserne af covid-19-pandemien.

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

29 For det første er det forhold, at den nationale lovgivningsproces for gennemførelsen af direktiv 2018/1972 angiveligt er kompliceret, nemlig ikke relevant, for så vidt som det fremgår 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).

30 For det andet kan den angiveligt upræcise og 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 manglende præcision, 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 Polen har ikke anført, at den har iværksat de nødvendige initiativer for at opnå en sådan forlængelse.

31 For det tredje er det med hensyn til virkningerne af covid-19-pandemien, som brød ud i begyndelsen af 2020, tilstrækkeligt at bemærke, at det tilkom EU-lovgiver at forlænge fristen for gennemførelse af direktiv 2018/1972, såfremt denne lovgiver mente, at virkningerne af denne pandemi, som påvirkede hele EU's område, var af et sådant omfang, at de hindrede medlemsstaterne i at efterkomme deres forpligtelser i medfør af dette direktiv.

32 Det skal følgelig fastslås, at Republikken Polen 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*

33 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 Polens tilsidesættelse af sine forpligtelser i

henhold til dette direktivs artikel 124, idet denne medlemsstat ikke har meddelt gennemførelsesbestemmelserne til direktivet, udgør en manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til nævnte direktiv som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF.

34 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]« (EUT 2007, C 126,s. 15) (herefter »2005-meddelelsen«).

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

36 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.

37 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 ledelse. Bestemmelserne heri styrker de nationale tilsynsmyndigheders rolle ved at fastlægge en række minimumskompetencer for disse myndigheder 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.

38 For det første skader den manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 i polsk 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.

39 Eftersom Kommissionen ikke har identificeret skærpende eller formildende omstændigheder, har den foreslået en koefficient for grovhed på 10 i denne sag.

40 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 fastsat i direktiv 2018/1972, dvs. den 22. december 2020, til datoen for beslutningen om at anlægge nærværende sag ved Domstolen, dvs. den 6. april 2022. Det følger heraf, at den relevante periode udgør 15 måneder. Ved at anvende den koefficient på 0,10 pr. måned, der er fastsat i 2005-meddelelsens punkt 17, sammenholdt med 2011-meddelelsen, bliver koefficienten for varighed 1,5.

41 I tredje række har Kommissionen med hensyn til Republikken Polens 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 bruttonationalprodukt (BNP) og dens institutionelle vægt i form af det antal stemmer, den har fået tildelt i Europa-Parlamentet.

42 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.

43 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 Polen 1,45.

44 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 Polen 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.

45 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. Den ensartede grundsats for beregningen af tvangsbøden udgør i medfør af 2022-meddelelsen 2 726 EUR pr. dag. Som det er anført i nærvær-

ende doms præmis 39 og 40, er de koefficienter for grovhed og varighed, som Kommissionen har foreslået, henholdsvis 10 og 1,5. For Republikken Polen udgør »n«-faktoren 1,45. Den daglige tvangsbøde, som Kommissionen har foreslået, beløber sig således til 59 290,5 EUR fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag.

46 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 Polen 3 270 000 EUR.

47 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 2022-meddelelsen 909 EUR. Eftersom koefficienten for grovhed og »n«-faktoren i det foreliggende tilfælde udgør henholdsvis 10 og 1,45, følger heraf, at det faste beløbs daglige beløb udgør 13 180,50 EUR. Dette beløbs størrelse svarer til at multiplicere det daglige beløb med antallet af dage, der er forløbet fra dagen efter udløbet af den frist for gennemførelse, der er fastsat i direktiv 2018/1972, dvs. den 22. december 2020, til den dag, hvor Republikken Polen efterkommer sine forpligtelser i henhold til dette direktiv, eller den dag, hvor dommen i nærværende sag afsiges, idet dette beløb ikke kan være lavere end det fast minimumsbeløb grundsats på 3 270 000 EUR, der er fastsat for denne medlemsstat i 2022-meddelelsen.

48 I svarskriftet har Republikken Polen gjort gældende, at det faste beløb og den tvangsbøde, som Kommissionen har foreslået, er for store og uforholdsmæssige i forhold til det påståede traktatbruds grovhed.

49 Hvad angår fastsættelsen af koefficienten for grovhed har Republikken Polen foreholdt Kommissionen, at den ikke foretog en detaljeret analyse, sådan som det er påkrævet i medfør af 2005-meddelelsen og Domstolens praksis. Kommissionen fremsatte blot generelle udsagn, som ikke gjorde det muligt at afgøre betydningen af de tilsidesatte bestemmelser i EU-retten eller indvirkningen af den manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 på den almene og de særlige interesser.

50 Kommissionen foretog en urigtig vurdering af graden af den reelle betydning af de EU-retlige regler, der var berørt af det påståede traktatbrud. Direktiv 2018/1972 gengiver nemlig i vid udstrækning bestemmelserne i tidligere gældende direktiver, som er fuldt gennemført i den polske retsorden, uden at der er indført ændringer af systemisk art. Visse af disse ændringer var nemlig alene af redaktionel karakter eller havde mindre betydning.

51 Med hensyn til de ændringer, som Kommissionen anså for væsentlige, har Republikken Polen gjort gældende, at polsk ret allerede indeholder bestemmelser, som i det væsentlige ligner dem, der er fastsat i direktiv 2018/1972, og sikrer gennemførelsen af de formål, der forfølges med dette. Disse bestemmelser trådte i kraft den 21. december 2020, dvs. på tidspunktet for udløbet af fristen for gennemførelsen af dette direktiv.

52 Selv om de nævnte bestemmelser som følge af den manglende meddelelse heraf til Kommissionen ikke blev taget i betragtning ved vurderingen af, om det pågældende traktatbrud foreligger, er det Republikken Polens opfattelse, at der skal tages hensyn hertil ved beregningen af koefficienten for traktatbruddets grovhed, og navnlig vurderingen af den indvirkning, som den manglende rettidige gennemførelse af direktiv 2018/1972 har haft på den almene interesse og de særlige interesser.

53 Hvad desuden angår hensyntagen til den afskrækkende virkning, og navnlig anvendelsen af »n«-faktoren, har Republikken Polen gjort gældende, at det som i den sag, der gav anledning til dom af 20. januar 2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), ikke er nødvendigt at tage hensyn til den sagsøgte medlemsstats institutionelle vægt i Unionen, og at det er tilstrækkeligt at støtte sig på dens BNP. I dette tilfælde skal »n«-faktoren nedsættes til 1,03.

54 Som konklusion har Republikken Polen nedlagt påstand om nedsættelse af koefficienten for grovhed og af »n«-faktoren og dermed om nedsættelse af de sanktioner, som Kommissionen har nedlagt påstand om.

55 I replikken har Kommissionen anført, at Republikken Polens argumentation er usammenhængende, eftersom den på den ene side bekræfter, at den detaljerede ordlyd af direktiv 2018/1972 krævede flere analyser af realiteten og offentlige høringer, herunder af forbrugere og virksomheder, hvilket medførte en forsinkelse af gennemførelsen heraf, og på den anden side at dette direktiv i vid udstrækning gengiver bestemmelserne i tidligere direktiver i et sådant omfang, at det pågældende traktatbrud ikke kan have en konkret og væsentlig indvirkning på markedet eller på slutbrugernes situation.

56 Kommissionen har desuden anført, at den på tidspunktet for indgivelsen af denne replik ikke var blevet meddelt de af Republikken Polen nævnte nationale lovbestemmelser, der skulle være i overensstemmelse med kravene i direktiv 2018/1972, som gennemførelsesforanstaltninger til dette direktiv. Kommissionen kan således ikke tage hensyn til disse bestemmelser med henblik på fastlæggelsen af koefficienten for grovhed.

57 For det første har Kommissionen ikke haft mulighed for at undersøge, om nævnte nationale bestemmelser faktisk sikrer en fuldstændig gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2018/1972.

58 For det andet foreskriver dette direktiv under alle omstændigheder en forpligtelse til at meddele ordlyden af sådanne nationale bestemmelser til Kommissionen i en passende form, således at Kommissionen kan fastlægge datoen for og omfanget af en sådan meddelelse. Republikken Polens standpunkt ville føre til en konstatering af, at den formelle meddelelse til Kommissionen kan erstattes af, at der for Domstolen omtales foranstaltninger, der tager sigte på at gennemføre det pågældende direktiv, hvilket ville udgøre en de facto-meddelelse, er i direkte modstrid med ordlyden af den meddelelsespligt, der er fastsat i dette direktiv, og fratager denne forpligtelse sit indhold til skade for EU-rettens effektive virkning. Det forholder sig ligeledes således, når

gennemførelsen af et direktiv kan sikres med allerede gældende nationale bestemmelser. I et sådant tilfælde kan medlemsstaterne nemlig ikke fritages for forpligtelsen til at underrette Kommissionen om disse reglers eksistens.

59 For det tredje skal de oplysninger, som medlemsstaterne er forpligtede til at meddele Kommissionen, være klare og præcise og utvetydigt anføre de love, retsforskrifter og administrative foranstaltninger, med hvilke medlemsstaten mener at have opfyldt de forskellige forpligtelser, den er pålagt ved det pågældende direktiv. Gør den ikke det, er Kommissionen ude af stand til at kontrollere, om den pågældende medlemsstat reelt og fuldt ud har gennemført dette direktiv.

60 For det fjerde har Kommissionen fremhævet, at Republikken Polens argumenter er generelle, og at det ikke er muligt heraf at udlede, at de nævnte retsregler reelt og fuldt ud gennemfører bestemmelserne i direktiv 2018/1972 i den polske retsorden.

61 Med hensyn til »n«-faktoren har Kommissionen ligeledes opretholdt sit standpunkt.

62 I duplikken har Republikken Polen hvad angår koefficienten for grovhed præciseret, at denne medlemsstat ikke har anfægtet, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre den fuldstændige gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser skal anses for at være af en vis grovhed. Det er endvidere heller ikke denne medlemsstats opfattelse, at en sådan formel meddelelse til Kommissionen kan erstattes af en de facto-meddelelse.

63 Dette indebærer imidlertid ikke, at Kommissionen, når den vurderer den indvirkning, som den manglende rettidige gennemførelse af direktiv 2018/1972 har på det indre marked og forbrugerne, kan se fuldstændigt bort fra denne gældende nationale lovgivning, alene med den begrundelse, at den ikke er blevet meddelt denne lovgivning. Hvis det modsatte tiltrædes, vil det som led i fastsættelsen af koefficienten for grovhed således være de potentielle virkninger af medlemsstaternes adfærd, der vurderes, og ikke denne adfærds reelle virkninger. Det fremgår af 2005-meddelelsens punkt 16, at blandt de parametre, der påvirker koefficienten for en overtrædelses grovhed, omtales betydningen af de EU-retlige bestemmelser, der er overtrådt, og overtrædelsens følger for interesser af generel og individuel art særskilt. Republikken Polen har anført, at inden for rammerne af det første af disse parametre vurderes rækkevidden af den pågældende EU-retsakt teoretisk, og dette omfatter bl.a. de potentielle virkninger af medlemsstaternes manglende gennemførelse heraf. Den påståede overtrædelses indvirkning på generelle eller særlige interesser skal derimod analyseres i den specifikke kontekst under hensyntagen til ikke blot bestemmelserne i direktiv 2018/1972, men ligeledes de faktiske omstændigheder, herunder også de gældende nationale bestemmelser, selv om disse ikke er blevet meddelt. Denne medlemsstat har i denne henseende henvist til præmis 53 i dom af 25. juni 2013, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 Republikken Polen har i øvrigt oplyst, at denne medlemsstat den 25. november 2022 meddelte Kommissionen en række retsakter, og at de to lovforslag om gennemførelse blev overgivet til Sejm (underhuset i det polske parlament, Polen) den 9. december 2022, hvilket i overensstemmelse med 2005-meddelelsens punkt 16.3 skal anses for en formildende omstændighed, idet den vidner om, at lovgivningsarbejdet skrider fremad.

65 Nævnte medlemsstat har desuden gjort gældende, at dens argumentation ikke er usammenhængende. Den omstændighed, at direktiv 2018/1972 i vid udstrækning gengiver ophævede direktiver, udelukker nemlig ikke, at der foreligger en tvetydighed i de nye bestemmelser, som indføres med dette direktiv. Den problemstilling, der blev fremhævet i svarskriftet, vedrørte netop disse nye bestemmelser.

66 Hvad angår »n«-faktoren har Republikken Polen endvidere anført, at dom Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36) blev afsagt den 20. januar 2022, og at Kommissionen ikke kan påberåbe sig uafsluttede analyser for at begrunde, at den ikke gennemføres. Denne dom har væsentlig betydning for de verserende sager om manglende gennemførelse af direktiver og manglende opfyldelse af Domstolens domme, hvori Kommissionen på den ene side har foreholdt medlemsstaterne, at de ikke har opfyldt deres forpligtelser i rette tid, og på den anden side selv har forsinket opfyldelsen af nævnte dom.

*Domstolens bemærkninger*

67 For så vidt som det er godtgjort, således som det fremgår af denne doms præmis 32, at Republikken Polen ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde meddelt Kommissionen nogen gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2018/1972 som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, er den således fastslåede overtrædelse omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

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

69 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*

70 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).

71 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 32, har varet ved indtil tidspunktet for afslutningen af retsforhandlingerne den 19. december 2022.

72 I denne henseende fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at Republikken Polen på dette tidspunkt ikke havde vedtaget, og dermed heller ikke meddelt, de nødvendige foranstaltninger for at sikre den fuldstændige gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2018/1972 i polsk ret.

73 På denne baggrund skal det fastslås, at Republikken Polen har fortsat sit traktatbrud, eftersom denne medlemsstat på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder ikke havde vedtaget disse foranstaltninger og dermed heller ikke meddelt disse til Kommissionen.

74 Det er derfor Domstolens opfattelse, at pålæggelsen af en tvangsbøde, som Kommissionen har nedlagt påstand om, udgør et passende økonomisk middel med henblik på at sikre, at Republikken Polen hurtigst muligt bringer det fastslåede traktatbrud til ophør og overholder de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i henhold til direktiv 2018/1972. Da det derimod ikke kan udelukkes, at gennemførelsen af dette direktiv på tidspunktet for afsigelsen af dom i denne sag er fuldstændig afsluttet, skal denne tvangsbøde kun pålægges, for så vidt som det i nærværende doms præmis 32 konstaterede traktatbrud fortsat består på dette tidspunkt.

75 Det bemærkes, at når Domstolen udøver sit skøn på området, påhviler det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne, og på den anden side ikke i henhold til artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF overstiger det af Kommissionen anførte beløb (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

76 De kriterier, der ved fastsættelsen af tvangsbødens størrelse skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er principielt overtrædelsens varighed, overtrædelsens grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til overtrædelsens konsekvenser for de pågældende offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

77 Hvad angår overtrædelsens grovhed skal det bemærkes, 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 (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

78 I den foreliggende sag skal det, således som det fremgår af nærværende doms præmis 32, fastslås, at Republikken Polen 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. Traktatbruddets grovhed styrkes yderligere af den omstændighed, at Republikken Polen på denne dato endnu ikke havde meddelt nogen foranstaltning til gennemførelse af dette direktiv.

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

80 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«.

81 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.

82 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.

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

84 Når dette er sagt, kodificerer nævnte direktiv ikke blot disse retsakter. Som Kommissionen har fremhævet, uden at Republikken Polen 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.

85 Det skal bemærkes, således som Kommissionen med føje har gjort gældende, at Republikken Polens 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.

86 Hvad dernæst angår overtrædelsens varighed skal det 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 66 og 79 og den deri nævnte retspraksis).

87 Med hensyn til begyndelsen af den periode, som skal tages i betragtning med henblik på fastsættelsen af den tvangsbøde, der skal pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, har Domstolen fastslået, at den dato, der skal lægges til grund med henblik på vurderingen af det pågældende traktatbruds varighed, er datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (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).

88 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Republikken Polen ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 23. november 2021, ikke havde vedtaget de nødvendige love, retsforskrifter og administrative bestemmelser for at sikre gennemførelsen af direktiv 2018/1972 og derfor heller ikke havde meddelt Kommissionen disse.

89 Som det fremgår af nærværende doms præmis 72 og 73, var det traktatbrud, der er konstateret i denne doms præmis 32, ikke ophørt ved afslutningen af retsforhandlingerne for Domstolen, dvs. den 19. december 2022.

90 En varighed på næsten 13 måneder er betydelig, henset til den omstændighed, at medlemsstaterne i henhold til artikel 124 i direktiv 2018/1972 var forpligtede til at gennemføre bestemmelserne i dette direktiv senest den 21. december 2020.

91 Når dette er sagt, skal der tages hensyn til, at denne varighed delvist kunne skyldes udsædvanlige omstændigheder i forbindelse med covid-19-pandemien. Republikken Polen 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 det i nærværende doms præmis 32 konstaterede traktatbrud varede ved.

92 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).

93 Kommissionen har foreslået, at der foruden Republikken Polens BNP tages hensyn til dennes institutionelle vægt i Unionen, som er udtrykt ved det antal medlemmer, som denne medlemsstat råder over i 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.

94 Som Republikken Polen har gjort gældende, har Domstolen imidlertid for nylig 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).

95 Henset til det ovenstående og til det skøn, som Domstolen er tillagt i artikel 260, stk. 3, TEUF, der bestemmer, at den tvangsbøde, som Domstolen pålægger, ikke må overstige det af Kommissionen påståede beløb, skal Republikken Polen, i tilfælde af, at det traktatbrud, der er konstateret i nærværende doms præmis 32, fortsat består på tidspunktet for afsigelsen af denne dom, pålægges fra dette tidspunkt, og indtil denne medlemsstat har bragt dette traktatbrud til ophør, at betale Kommissionen en daglig tvangsbøde på 50 000 EUR.

– *Påstanden om pålæggelse af et fast beløb*

96 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).

97 I denne sag skal det fastslås, at på trods af den omstændighed, at Republikken Polen 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 polsk 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 denne gennemførelse 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).

98 Det følger heraf, at det er hensigtsmæssigt at pålægge Republikken Polen et fast beløb.

99 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).

100 Som det er anført i nærværende doms præmis 86, skal overtrædelsens varighed principielt vurderes under hensyn til den dato, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og denne vurdering af de faktiske omstændigheder skal anses for at være sket ved afslutningen af retsforhandlingerne.

101 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 (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).

102 I den foreliggende sag er det ikke med føje bestridt, at Republikken Polen 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 gennemførelsen af dette direktiv og derfor heller ikke havde meddelt Kommissionen disse.

103 Som det allerede er anført i nærværende doms præmis 89, var det traktatbrud, der er fastslået i denne doms præmis 32, endnu ikke ophørt på tidspunktet for afslutningen af retsforhandlingerne, således at dette traktatbrud på dette tidspunkt havde varet 728 dage.

104 Der skal imidlertid tages hensyn til det forhold, at traktatbruddets varighed til dels kunne skyldes de usædvanlige omstændigheder, som er omtalt i nævnte doms præmis 91.

105 Henset til omstændighederne vedrørende overtrædelsens grovhed, der fremgår af nærværende doms præmis 77-85, såvel som Republikken Polens betalingsevne, der fremgår af denne doms præmis 92-94, samt 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, følger det således heraf, at det skal fastslås, at den effektive forebyggelse 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 4 mio. EUR.

106 Republikken Polen tilpligtes følgelig at betale Kommissionen et fast beløb på 4 mio. EUR.

## Sagsomkostninger

107 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da denne har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.

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

1) **Republikken Polen 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 Polen fortsætter traktatbruddet, idet denne medlemsstat på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2018/1972 i national ret, og dermed heller ikke har givet Kommissionen meddelelse om disse foranstaltninger.**

3) **I tilfælde af, at det i punkt 1 fastslåede traktatbrud fortsat består på tidspunktet for afsigelsen af denne dom, pålægges Republikken Polen at betale Kommissionen en daglig tvangsbøde på 50 000 EUR fra dette tidspunkt og indtil denne medlemsstat har bragt dette traktatbrud til ophør.**

4) **Republikken Polen betaler Kommissionen et fast beløb på 4 mio. EUR.**

5) **Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

Underskrifter