ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (ένατο τμήμα)

της 14ης Μαρτίου 2024*

«Παράβαση κράτους μέλους – Άρθρο 258 ΣΛΕΕ – Οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 – Ευρωπαϊκός Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών – Παράλειψη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς – Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Αίτημα περί επιβολής υποχρεώσεως καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού και χρηματικής ποινής – Κριτήρια για τον προσδιορισμό του ποσού της κύρωσης»

Στην υπόθεση C-452/22,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ και του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 8 Ιουλίου 2022,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την U. Małecka, τον L. Malferrari και τον E. Manhaeve,

προσφεύγουσα,

κατά

Δημοκρατίας της Πολωνίας, εκπροσωπούμενης από τον B. Majczyna,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (ένατο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot, προεδρεύοντα του τμήματος, S. Rodin και L. S. Rossi (εισηγήτρια), δικαστές,

γενική εισαγγελέας: T. Ćapeta

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

κατόπιν της απόφασης που έλαβε, αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η πολωνική.

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να αναγνωρίσει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, παραλείποντας να θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές, ρυθμιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθεί προς την οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (ΕΕ 2018, L 321, σ. 36), ή, εν πάση περιπτώσει, παραλείποντας να κοινοποιήσει τις διατάξεις αυτές στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή·

– να υποχρεώσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας να καταβάλει στην Επιτροπή κατ' αποκοπήν ποσό βάσει ημερήσιου ποσού ύψους 13 180,50 ευρώ, με ελάχιστο κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 3 270 000 ευρώ·

– σε περίπτωση που η παράβαση που περιγράφεται στο πλαίσιο του πρώτου αιτήματος εξακολουθεί κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση, να υποχρεώσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας να καταβάλει στην Επιτροπή ημερήσια χρηματική ποινή ύψους 59 290,50 ευρώ από την εν λόγω ημερομηνία δημοσίευσης και έως την ημερομηνία συμμόρφωσης του εν λόγω κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 2018/1972, και

– να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.

Το νομικό πλαίσιο

2 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2 και 3 της οδηγίας 2018/1972 έχουν ως εξής:

«(2) Η λειτουργία των πέντε οδηγιών που είναι μέρος του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, […], υπόκειται σε τακτική επανεξέταση από την Επιτροπή, με σκοπό ιδίως να καθοριστεί κατά πόσο υπάρχει ανάγκη τροποποίησης μέσα από το πρίσμα των τεχνολογικών εξελίξεων και των εξελίξεων στην αγορά.

(3) Στην ανακοίνωσή της της 6ης Μαΐου 2015 για τον καθορισμό μιας στρατηγικής για την ψηφιακή ενιαία αγορά της Ευρώπης, η Επιτροπή δήλωσε ότι η αναθεώρηση του πλαισίου για τις τηλεπικοινωνίες θα έδινε έμφαση σε μέτρα που αποσκοπούν στην παροχή κινήτρων για επενδύσεις σε ευρυζωνικά δίκτυα υψηλής ταχύτητας, προσφέρουν πιο συνεπή προσέγγιση της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά την πολιτική και τη διαχείριση του ραδιοφάσματος, δημιουργούν τις προϋποθέσεις για γνήσια εσωτερική αγορά με την αντιμετώπιση του κατακερματισμού των κανονιστικών ρυθμίσεων, διασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία των καταναλωτών, ισότιμους όρους ανταγωνισμού για όλους τους παράγοντες της αγοράς και συνεπή εφαρμογή των κανόνων, καθώς επίσης παρέχουν πιο αποτελεσματικό ρυθμιστικό θεσμικό πλαίσιο.»

3 Το άρθρο 1 της οδηγίας, το οποίο τιτλοφορείται «Αντικείμενο, σκοπός και ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία θεσπίζει εναρμονισμένο πλαίσιο για τη ρύθμιση δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών, καθώς και ορισμένων πτυχών του τερματικού εξοπλισμού. Καθορίζει τα καθήκοντα των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και, κατά περίπτωση, άλλων αρμόδιων αρχών και θεσπίζει σύνολο διαδικασιών για την εξασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του ρυθμιστικού πλαισίου σε ολόκληρη την [Ευρωπαϊκή] Ένωση.

2. Σκοποί της παρούσας οδηγίας είναι:

α) η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών που έχει ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη και χρήση δικτύων πολύ υψηλής χωρητικότητας, βιώσιμο ανταγωνισμό, διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, προσβασιμότητα, ασφάλεια δικτύων και υπηρεσιών και οφέλη για τους τελικούς χρήστες και

β) να διασφαλισθεί η παροχή, σε ολόκληρη την Ένωση, διαθέσιμων στο κοινό υπηρεσιών καλής ποιότητας, σε προσιτή τιμή, μέσω πραγματικού ανταγωνισμού και επιλογών, να αντιμετωπιστούν οι περιπτώσεις όπου οι ανάγκες των τελικών χρηστών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων με αναπηρίες προκειμένου να έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες επί ίσοις όροις με τους υπόλοιπους, δεν καλύπτονται ικανοποιητικά από την αγορά και να καθοριστούν τα αναγκαία δικαιώματα τελικού χρήστη.

[…]»

4 Το άρθρο 124 της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν και δημοσιεύουν, έως τις 21 Δεκεμβρίου 2020, τις αναγκαίες νομοθετικές, ρυθμιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία. Κοινοποιούν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.

Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις αυτές από τις 21 Δεκεμβρίου 2020.

Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, αυτές περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από παρόμοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Περιλαμβάνουν επίσης δήλωση σύμφωνα με την οποία οι παραπομπές σε ισχύουσες νομοθετικές, ρυθμιστικές και διοικητικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στις οδηγίες που καταργούνται με την παρούσα οδηγία, νοούνται ως παραπομπές στην παρούσα οδηγία. Ο τρόπος πραγματοποίησης αυτή[ς] της παραπομπής και η διατύπωση αυτής της δήλωσης καθορίζονται από τα κράτη μέλη.»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

5 Στις 3 Φεβρουαρίου 2021 η Επιτροπή, δεδομένου ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν της είχε διαβιβάσει καμία πληροφορία σχετικά με τη θέσπιση των αναγκαίων διατάξεων για τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο πολωνικό δίκαιο, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 124 της οδηγίας αυτής, απέστειλε στο κράτος μέλος αυτό προειδοποιητική επιστολή.

6 Στις 6 Απριλίου 2021 οι πολωνικές αρχές απάντησαν στην προειδοποιητική επιστολή επισημαίνοντας ιδίως ότι η οδηγία 2018/1972 επρόκειτο να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο με δύο νόμους οι οποίοι θα δημοσιεύονταν και θα κοινοποιούνταν το αργότερο έως τις αρχές Αυγούστου του 2021.

7 Στις 23 Σεπτεμβρίου 2021, ελλείψει οποιασδήποτε άλλης πληροφορίας σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο, η Επιτροπή απηύθυνε στη Δημοκρατία της Πολωνίας αιτιολογημένη γνώμη, ζητώντας της να συμμορφωθεί προς αυτήν πριν από τις 23 Νοεμβρίου 2021.

8 Στις 17 Νοεμβρίου 2021 οι πολωνικές αρχές απάντησαν στην αιτιολογημένη γνώμη παρέχοντας στην Επιτροπή διευκρινίσεις σχετικά με την πρόοδο της νομοθετικής διαδικασίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Ειδικότερα, επισήμαναν ότι η δημοσίευση των νομοθετικών πράξεων μεταφοράς προβλεπόταν να γίνει τον Μάρτιο του 2022.

9 Εκτιμώντας ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις για να συμμορφωθεί προς την οδηγία 2018/1972, η Επιτροπή αποφάσισε στις 6 Απριλίου 2022 να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου.

10 Στις 27 Απριλίου 2022 οι πολωνικές αρχές ενημέρωσαν την Επιτροπή ότι το υπουργικό συμβούλιο είχε διαβιβάσει στην επιτροπή νομικών θεμάτων του νομοπαρασκευαστικού κέντρου της κυβέρνησης σχέδιο νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο.

11 Στις 8 Ιουλίου 2022 η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

12 Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της, επικουρικώς, να μην επιβάλει το κατ' αποκοπήν ποσό και τη χρηματική ποινή που ζήτησε η Επιτροπή, επικουρικότερον, να μειώσει ουσιωδώς το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού και της χρηματικής ποινής, και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

13 Στις 19 Δεκεμβρίου 2022 περατώθηκε η έγγραφη διαδικασία στην υπό κρίση υπόθεση.

Επί της προσφυγής

Επί της παράβασης κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ

Επιχειρήματα των διαδίκων

14 Με το δικόγραφο της προσφυγής, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίζουν τις αναγκαίες διατάξεις για τη μεταφορά των οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη, εντός των προθεσμιών που οι οδηγίες αυτές προβλέπουν, και να ανακοινώνουν αμέσως τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή.

15 Η Επιτροπή εκθέτει ότι η ύπαρξη παράβασης πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή είχε διαμορφωθεί κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας.

16 Εν προκειμένω, κατά τη λήξη της προθεσμίας αυτής, αλλά και κατά την ημερομηνία άσκησης της υπό κρίση προσφυγής, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε ακόμη θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο και, εν πάση περιπτώσει, δεν τις είχε ανακοινώσει στην Επιτροπή.

17 Κατά την Επιτροπή, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αμφισβητεί, στην πραγματικότητα, την προσαπτόμενη σε αυτήν παράβαση και περιορίζεται στην επίκληση περιστάσεων πρακτικής και εσωτερικής φύσεως για να τη δικαιολογήσει. Πλην όμως, η μη μεταφορά μιας οδηγίας εντός της προβλεπόμενης από αυτήν προθεσμίας δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από τέτοιες περιστάσεις.

18 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει καμία παράβαση. Το κράτος μέλος αυτό προβάλλει ότι, λαμβανομένου υπόψη του οριζόντιου χαρακτήρα της οδηγίας 2018/1972 και της ελευθερίας που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη ως προς την επιλογή των μέτρων εφαρμογής της, αποφάσισε να εφαρμόσει λύση παρόμοια με εκείνη που επέλεξε ο νομοθέτης της Ένωσης, δηλαδή τη θέσπιση νέας νομικής πράξης η οποία να ρυθμίζει συνολικά την αγορά των τηλεπικοινωνιών, ήτοι τον ustawa Prawo komunikacji elektronicznej (νόμο περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών), σε συνδυασμό με τον ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (νόμο περί διατάξεων εφαρμογής του νόμου περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών).

19 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, κατ' αρχάς, ότι, πριν από την ψήφιση των δύο σχεδίων νόμου και λόγω του ευρύτατου πεδίου εφαρμογής τους, έπρεπε να διενεργηθούν ορισμένες αναλύσεις όσον αφορά το ουσιαστικό και το νομοθετικό πλαίσιο και να διεξαχθούν ευρείες διαβουλεύσεις τόσο με τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης όσο και με τους καταναλωτές και τους επαγγελματίες.

20 Εν συνεχεία, η περιπλοκότητα και η ασάφεια των διατάξεων της οδηγίας 2018/1972 προξένησε ορισμένες ερμηνευτικές αμφιβολίες οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα διάσταση απόψεων μεταξύ των εμπλεκομένων στη νομοθετική διαδικασία. Ειδικότερα, οι αμφιβολίες αυτές αφορούσαν το ζήτημα του καθορισμού του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της οδηγίας, καθώς και της κατηγορίας υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών στην οποία έπρεπε να υπαχθούν ορισμένες υπηρεσίες τύπου RCS (Rich Communication Services). Ως προς το τελευταίο αυτό ζήτημα, η ίδια η Επιτροπή δεν έδωσε χρήσιμη απάντηση σε ερώτημα που της υπέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας.

21 Τέλος, η νομοθετική διαδικασία καθυστέρησε λόγω της πανδημίας της νόσου COVID-19, η οποία κατέστησε δυσχερέστερη τη διοργάνωση των συνεδριάσεων συνεννόησης και των διαβουλεύσεων και είχε ως αποτέλεσμα πολυάριθμες απουσίες προσώπων εμπλεκόμενων στη νομοθετική διαδικασία. Εξάλλου, η πανδημία επέβαλε την παράλληλη αντιμετώπιση πολλών σημαντικών ζητημάτων, τα οποία αφορούσαν ιδίως τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια του κράτους, καθώς και την ασφάλεια και τη δημόσια τάξη.

22 Με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή αντιτείνει ότι καμία από τις περιστάσεις που επικαλείται η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν μπορεί να δικαιολογήσει το γεγονός ότι, κατά τον χρόνο κατάθεσης του υπομνήματος απαντήσεως, το κράτος μέλος αυτό δεν είχε εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

23 Κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παράβασης πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, οι δε επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 15 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

24 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι, αν μια οδηγία προβλέπει ρητώς την υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίσουν ότι οι αναγκαίες για την εφαρμογή της διατάξεις περιέχουν παραπομπή στην οδηγία αυτή ή ότι συνοδεύονται από μια τέτοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους, είναι σε κάθε περίπτωση αναγκαίο τα κράτη μέλη να θεσπίσουν θετική πράξη μεταφοράς της επίμαχης οδηγίας [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 16 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

25 Εν προκειμένω, η προθεσμία απάντησης στην αιτιολογημένη γνώμη έληξε στις 23 Νοεμβρίου 2021. Συνεπώς, η ύπαρξη της προβαλλόμενης παράβασης πρέπει να εκτιμηθεί βάσει της εθνικής νομοθεσίας που ίσχυε κατά την ημερομηνία αυτή [πρβλ. απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 17 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

26 Ως προς το ζήτημα αυτό, δεν αμφισβητείται ότι κατά την ανωτέρω ημερομηνία η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο και, συνακόλουθα, δεν είχε κοινοποιήσει τα μέτρα αυτά στην Επιτροπή.

27 Προς δικαιολόγηση της παράβασης, η Δημοκρατία της Πολωνίας επικαλείται διάφορα επιχειρήματα με τα οποία προβάλλει, πρώτον, την επιλογή της να θεσπίσει νέες νομοθετικές πράξεις για τη συνολική ρύθμιση της αγοράς των τηλεπικοινωνιών, η διαδικασία για τη θέσπιση των οποίων ήταν ιδιαίτερα περίπλοκη, δεύτερον, την ασάφεια των διατάξεων της οδηγίας 2018/1972 και, τρίτον, τις επιπτώσεις της πανδημίας της νόσου COVID-19.

28 Τα επιχειρήματα όμως αυτά δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την προσαπτόμενη από την Επιτροπή παράβαση.

29 Πράγματι, πρώτον, ο φερόμενος ως περίπλοκος χαρακτήρας της εσωτερικής νομοθετικής διαδικασίας για τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 δεν μπορεί να είναι κρίσιμος, δεδομένου ότι, κατά πάγια νομολογία, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης ενός κράτους μέλους δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και των προθεσμιών που απορρέουν από τις οδηγίες της Ένωσης ούτε, συνεπώς, την εκπρόθεσμη ή ατελή μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο [απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, σκέψη 79 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

30 Δεύτερον, ο προβαλλόμενος περίπλοκος και ασαφής χαρακτήρας των διατάξεων της οδηγίας 2018/1972 δεν είναι ικανός να αποκλείσει την ύπαρξη της επίμαχης παράβασης. Ειδικότερα, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή, όταν ο νομοθέτης της Ένωσης όρισε την προθεσμία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, γνώριζε τον βαθμό περιπλοκότητας και σαφήνειας της οδηγίας

και, εν πάση περιπτώσει, εναπόκειται στον νομοθέτη της Ένωσης να παρατείνει την προθεσμία μεταφοράς και όχι στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από αυτήν ή στην Επιτροπή να ανέχεται τέτοιες παρεκκλίσεις. Πλην όμως, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν υποστηρίζει ότι ανέλαβε τις αναγκαίες πρωτοβουλίες προκειμένου να ζητήσει την παράταση της προθεσμίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο.

31 Τρίτον, όσον αφορά τις επιπτώσεις της πανδημίας της νόσου COVID-19, η οποία εκδηλώθηκε στις αρχές του 2020, αρκεί η επισήμανση ότι εναπέκειτο στον νομοθέτη της Ένωσης να παρατείνει την προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο, εάν έκρινε ότι οι επιπτώσεις της πανδημίας, η οποία έπληξε ολόκληρο το έδαφος της Ένωσης, ήταν τέτοιες ώστε να εμποδίζουν τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν από την οδηγία αυτή.

32 Συνεπώς, διαπιστώνεται ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, παραλείποντας να θεσπίσει, μέχρι τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, τις αναγκαίες νομοθετικές, ρυθμιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία 2018/1972 και, συνακόλουθα, παραλείποντας να κοινοποιήσει τις διατάξεις αυτές στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 124, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

Επί των αιτημάτων βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ

Επιχειρήματα των διαδίκων

33 Με το δικόγραφο της προσφυγής, η Επιτροπή υπογραμμίζει, αφενός, ότι η οδηγία 2018/1972 εκδόθηκε με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και, συνεπώς, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και, αφετέρου, ότι η εκ μέρους της Δημοκρατίας της Πολωνίας παράβαση των υποχρεώσεων τις οποίες προβλέπει το άρθρο 124 της οδηγίας αυτής, για τον λόγο ότι το κράτος μέλος αυτό δεν κοινοποίησε στην Επιτροπή τις διατάξεις μεταφοράς της οδηγίας, αποτελεί προδήλως μη ανακοίνωση των μέτρων μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, κατά την έννοια του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

34 Η Επιτροπή εκθέτει ότι, στο σημείο 23 της ανακοίνωσής της 2011/C 12/01, με τίτλο «Εφαρμογή του άρθρου 260 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΕΕ 2011, C 12, σ. 1) (στο εξής: ανακοίνωση του 2011), διευκρίνισε ότι οι κυρώσεις που θα προτείνει δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ θα υπολογίζονται με την ίδια μέθοδο με εκείνη που εφαρμόζεται για τις προσφυγές που η ίδια ασκεί ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 2, όπως η μέθοδος αυτή εκτίθεται στα σημεία 14 έως 18 της ανακοίνωσης SEC(2005) 1658, με τίτλο «Εφαρμογή του άρθρου [260 ΣΛΕΕ]» (ΕΕ 2007, C 126, σ. 15) (στο εξής: ανακοίνωση του 2005).

35 Κατά συνέπεια, ο καθορισμός της κύρωσης πρέπει να στηρίζεται, πρώτον, στη σοβαρότητα της παράβασης, δεύτερον, στη διάρκεια της παράβασης και, τρίτον, στην αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κύρωσης προκειμένου να αποφευχθούν οι υποτροπές.

36 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τη σοβαρότητα της παράβασης, κατά το σημείο 16 της ανακοίνωσης του 2005 και την ανακοίνωση του 2011, η Επιτροπή καθορίζει τον συντελεστή σοβαρότητας λαμβάνοντας υπόψη δύο παραμέτρους, ήτοι, αφενός, τη σπουδαιότητα των διατάξεων της Ένωσης που παραβιάστηκαν και, αφετέρου, τις συνέπειές τους για τα εμπλεκόμενα γενικά και ειδικά συμφέροντα.

37 Ειδικότερα, αφενός, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η οδηγία 2018/1972 είναι η κύρια νομοθετική πράξη στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Κατ' αρχάς, ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (στο εξής: ΕΚΗΕ) εκσυγχρονίζει το κανονιστικό πλαίσιο της Ένωσης για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες ενισχύοντας τις επιλογές και τα δικαιώματα των καταναλωτών, διασφαλίζοντας υψηλότερα πρότυπα υπηρεσιών επικοινωνίας και προωθώντας τις επενδύσεις στα δίκτυα πολύ υψηλής χωρητικότητας και την ασύρματη πρόσβαση σε συνδεσιμότητα πολύ υψηλής χωρητικότητας σε ολόκληρη την Ένωση. Εν συνεχεία, ο ΕΚΗΕ καθορίζει τους κανόνες οργάνωσης του τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συμπεριλαμβανομένου του θεσμικού πλαισίου και της διακυβέρνησής του. Οι διατάξεις του ΕΚΗΕ ενδυναμώνουν τον ρόλο των εθνικών ρυθμιστικών αρχών καθορίζοντας ένα ελάχιστο σύνολο αρμοδιοτήτων για αυτές και ενισχύοντας την ανεξαρτησία τους, μέσω της θέσπισης κριτηρίων για τους διορισμούς και τις υποχρεώσεις όσον αφορά την υποβολή πληροφοριών και εκθέσεων. Επιπλέον, ο ΕΚΗΕ διασφαλίζει επίσης αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση του ραδιοφάσματος. Οι διατάξεις αυτές ενισχύουν τη συνοχή των πρακτικών των κρατών μελών όσον αφορά ουσιώδεις πτυχές των αδειών που συνδέονται με το ραδιοφάσμα. Προωθούν επίσης τον ανταγωνισμό μεταξύ των υποδομών και την ανάπτυξη δικτύων πολύ υψηλής χωρητικότητας σε ολόκληρη την Ένωση. Τέλος, ο ΕΚΗΕ ρυθμίζει διάφορες πτυχές της παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας, των πόρων αριθμοδότησης και των δικαιωμάτων των τελικών χρηστών. Η ενίσχυση των κανόνων αυτών αποσκοπεί στην αυξημένη ασφάλεια και προστασία των καταναλωτών, ιδίως όσον αφορά την οικονομικά προσιτή πρόσβαση στις υπηρεσίες αυτές.

38 Αφετέρου, η μη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο πολωνικό δίκαιο, πρώτον, υπονομεύει τις ρυθμιστικές πρακτικές σε ολόκληρη την Ένωση όσον αφορά τη διαχείριση του συστήματος ηλεκτρονικών επικοινωνιών, τις άδειες που συνδέονται με το ραδιοφάσμα και τους κανόνες πρόσβασης στην αγορά. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις δεν υπόκεινται ούτε σε πιο συνεκτικές και προβλέψιμες διαδικασίες για τη χορήγηση ή την ανανέωση των υφιστάμενων δικαιωμάτων χρήσης του ραδιοφάσματος ούτε σε προβλέψιμη ρύθμιση χάρη στην 20ετή ελάχιστη διάρκεια των αδειών χρήσης του ραδιοφάσματος. Τέτοιου είδους αδυναμίες επηρεάζουν άμεσα τη διαθεσιμότητα και την ανάπτυξη δικτύων πολύ υψηλής χωρητικότητας εντός της Ένωσης. Δεύτερον, οι καταναλωτές στερούνται ορισμένα απτά οφέλη που τους παρέχει η οδηγία, όπως οι λύσεις σχετικά με την πρόσβαση σε οικονομικά προσιτές υπηρεσίες επικοινωνιών, η απαίτηση παροχής στους καταναλωτές σαφούς ενημέρωσης ως προς τις συμβάσεις, η υποχρέωση εφαρμογής διαφανών τιμολογίων, η απλούστευση της αλλαγής παρόχου δικτύου με σκοπό την προώθηση πιο προσιτών λιανικών τιμών και η υποχρέωση των παρόχων να προσφέρουν στους τελικούς χρήστες με αναπηρία ισοδύναμη πρόσβαση στις υπηρεσίες επικοινωνιών.

39 Η Επιτροπή προτείνει συντελεστή σοβαρότητας 10 στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι δεν διαπίστωσε τη συνδρομή επιβαρυντικών ή ελαφρυντικών περιστάσεων.

40 Κατά δεύτερον, όσον αφορά τη διάρκεια της παράβασης, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι αυτή αντιστοιχεί στο χρονικό διάστημα από την επομένη της λήξης της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο, ήτοι την 22α Δεκεμβρίου 2020, έως την ημερομηνία λήψης της απόφασης να ασκηθεί η υπό κρίση προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου, ήτοι την

6η Απριλίου 2022. Επομένως, το κρίσιμο χρονικό διάστημα είναι δεκαπέντε μήνες. Ως εκ τούτου, κατ' εφαρμογήν του συντελεστή 0,10 ανά μήνα, όπως αυτός προβλέπεται στο σημείο 17 της ανακοίνωσης του 2005 σε συνδυασμό με την ανακοίνωση του 2011, ο συντελεστής διάρκειας είναι 1,5.

41 Κατά τρίτον, όσον αφορά την ικανότητα πληρωμής της Δημοκρατίας της Πολωνίας, η Επιτροπή εφάρμοσε τον συντελεστή «n» που προβλέπεται στην ανακοίνωσή της 2019/C 70/01, με τίτλο «Τροποποίηση της μεθόδου υπολογισμού για τα κατ' αποκοπήν ποσά και τις ημερήσιες χρηματικές ποινές που προτείνει η Επιτροπή στις διαδικασίες επί παραβάσει ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΕΕ 2019, C 70, σ. 1). Για τον συντελεστή αυτόν λαμβάνονται υπόψη δύο στοιχεία, ήτοι το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕγχΠ) και η θεσμική βαρύτητα του συγκεκριμένου κράτους μέλους, για την οποία λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των εδρών του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

42 Μολονότι με την απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο) (C-51/20, EU:C:2022:36), είχε ήδη τεθεί εν αμφιβόλω η κρισιμότητα τόσο του δεύτερου αυτού στοιχείου όσο και του συντελεστή προσαρμογής 4,5, όπως προβλέπονται από την ως άνω ανακοίνωση, εντούτοις η Επιτροπή αποφάσισε να εφαρμόσει εν προκειμένω τα κριτήρια που αυτή προβλέπει, εν αναμονή της έκδοσης νέας ανακοίνωσης η οποία να λαμβάνει υπόψη την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου.

43 Ειδικότερα, σύμφωνα με την ανακοίνωση 2022/C 74/02 της Επιτροπής, με τίτλο «Επικαιροποίηση των στοιχείων που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό του κατ' αποκοπή ποσού και των χρηματικών ποινών που προτείνονται από την Επιτροπή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε διαδικασίες επί παραβάσει» (ΕΕ 2022, C 74, σ. 2) (στο εξής: ανακοίνωση του 2022), ο συντελεστής «n» για τη Δημοκρατία της Πολωνίας είναι 1,45.

44 Σύμφωνα με την ανακοίνωσή της 2017/C 18/02, με τίτλο «Δίκαιο της [Ένωσης]: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα» (ΕΕ 2017, C 18, σ. 10), η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να επιβάλει στη Δημοκρατία της Πολωνίας, αφενός, χρηματική ποινή για το χρονικό διάστημα από την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση μέχρι την πλήρη συμμόρφωση προς την απόφαση αυτή και, αφετέρου, κατ' αποκοπήν ποσό για το χρονικό διάστημα από την επομένη της λήξης της προβλεπόμενης στην οδηγία 2018/1972 προθεσμίας μεταφοράς έως την ημερομηνία πλήρους συμμόρφωσης του κράτους μέλους αυτού προς τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της εν λόγω οδηγίας ή έως την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση.

45 Όσον αφορά τη χρηματική ποινή, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, σύμφωνα με το σημείο 18 της ανακοίνωσης του 2005, το ποσό της χρηματικής ποινής πρέπει να είναι τέτοιο ώστε η κύρωση να ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας και συγχρόνως να μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά. Προς τούτο, το ποσό της ημερήσιας χρηματικής ποινής υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας το ενιαίο βασικό κατ' αποκοπήν ποσό επί τον συντελεστή σοβαρότητας, εν συνεχεία δε επί τον συντελεστή «n» που ισχύει για το συγκεκριμένο κράτος μέλος. Κατά την ανακοίνωση του 2022, το ενιαίο βασικό κατ' αποκοπήν ποσό για τον υπολογισμό της χρηματικής ποινής είναι 2 726 ευρώ ανά ημέρα. Όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 39 και 40 της παρούσας απόφασης, οι προτεινόμενοι από την Επιτροπή συντελεστές σοβαρότητας και διάρκειας είναι 10 και 1,5 αντιστοίχως. Ο συντελεστής «n» για τη Δημοκρατία της Πολωνίας είναι 1,45. Συνεπώς, το προτεινόμενο από την Επιτροπή ποσό της ημερήσιας χρηματικής ποινής είναι 59 290,50 ευρώ, από την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση.

46 Όσον αφορά το κατ' αποκοπήν ποσό, από το σημείο 20 της ανακοίνωσης του 2005 προκύπτει, κατά την Επιτροπή, ότι αυτό πρέπει να έχει μια σταθερή κατώτατη βάση, η οποία αντανακλά την αρχή σύμφωνα με την οποία κάθε παρατεταμένη παράλειψη εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης συνιστά αφ' εαυτής και ανεξάρτητα από την ύπαρξη οποιασδήποτε επιβαρυντικής περίστασης προσβολή της αρχής της νομιμότητας σε μια κοινότητα δικαίου και πρέπει να επισύρει ουσιαστική κύρωση. Σύμφωνα με την ανακοίνωση του 2022, το κατώτατο κατ' αποκοπήν ποσό για τη Δημοκρατία της Πολωνίας είναι 3 270 000 ευρώ.

47 Κατ' εφαρμογήν της μεθοδολογίας που καθορίστηκε με τις ανακοινώσεις του 2005 και του 2011, εάν το αποτέλεσμα του υπολογισμού του κατ' αποκοπήν ποσού υπερβαίνει το ως άνω κατώτατο ποσό, η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο τον προσδιορισμό του κατ' αποκοπήν ποσού μέσω του πολλαπλασιασμού ενός ημερήσιου ποσού επί τον αριθμό ημερών εξακολούθησης της παράβασης κατά το χρονικό διάστημα από την επομένη της λήξης της προθεσμίας μεταφοράς που προβλέπει η επίμαχη οδηγία έως την ημερομηνία παύσης της παράβασης ή, άλλως, έως την ημερομηνία δημοσίευσης της δικαστικής απόφασης που εκδίδεται δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, το ημερήσιο κατ' αποκοπήν ποσό είναι το γινόμενο του ενιαίου βασικού κατ' αποκοπήν ποσού που χρησιμεύει για τον υπολογισμό του ημερήσιου κατ' αποκοπήν ποσού επί τον συντελεστή σοβαρότητας και επί τον συντελεστή «n». Κατά την ανακοίνωση του 2022, το ενιαίο βασικό κατ' αποκοπήν ποσό είναι 909 ευρώ. Εν προκειμένω, δεδομένου ότι ο συντελεστής σοβαρότητας και ο συντελεστής «n» είναι 10 και 1,45 αντιστοίχως, το ύψος του ημερήσιου κατ' αποκοπήν ποσού είναι 13 180,50 ευρώ. Το κατ' αποκοπήν ποσό αντιστοιχεί μεν στο γινόμενο του ημερήσιου αυτού ποσού επί τον αριθμό των ημερών από την επομένη της λήξης της οριζόμενης από την οδηγία 2018/1972 προθεσμίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, ήτοι την 22α Δεκεμβρίου 2020, έως την ημερομηνία πλήρους συμμόρφωσης της Δημοκρατίας της Πολωνίας προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία ή την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση, αλλά δεν μπορεί να υπολείπεται του ελάχιστου κατ' αποκοπήν ποσού των 3 270 000 ευρώ, το οποίο ορίζει η ανακοίνωση του 2022 για το εν λόγω κράτος μέλος.

48 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το κατ' αποκοπήν ποσό και η χρηματική ποινή που προτείνονται από την Επιτροπή είναι υπερβολικά υψηλά και δυσανάλογα προς τη σοβαρότητα της προσαπτόμενης παράβασης.

49 Όσον αφορά, αφενός, τον καθορισμό του συντελεστή σοβαρότητας, η Δημοκρατία της Πολωνίας προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν προέβη σε λεπτομερή ανάλυση, όπως επιτάσσει η ανακοίνωση του 2005 και η νομολογία του Δικαστηρίου. Η Επιτροπή περιορίστηκε σε γενικόλογες διατυπώσεις οι οποίες δεν καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό της σπουδαιότητας των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που παραβιάστηκαν ή των επιπτώσεων της μη μεταφοράς της οδηγίας 2018/1972 στο γενικό συμφέρον και στα ειδικά συμφέροντα.

50 Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, η Επιτροπή προέβη σε εσφαλμένη εκτίμηση του πραγματικού βαθμού σπουδαιότητας των κανόνων του δικαίου της Ένωσης τους οποίους αφορά η προσαπτόμενη παράβαση. Ειδικότερα, η οδηγία 2018/1972 επαναλαμβάνει σε μεγάλο βαθμό τις διατάξεις προϊσχυουσών οδηγιών οι οποίες είχαν μεταφερθεί πλήρως στην πολωνική έννομη τάξη, χωρίς να εισάγει τροποποιήσεις συστημικής φύσεως. Συγκεκριμένα, ορισμένες από τις τροποποιήσεις είναι απλώς λεκτικές ή ήσσονος σημασίας.

51 Ως προς τις ουσιώδεις κατά την Επιτροπή τροποποιήσεις, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το πολωνικό δίκαιο προβλέπει ήδη διατάξεις οι οποίες είναι, κατ' ουσίαν, παρόμοιες προς τις διατάξεις της οδηγίας 2018/1972 και διασφαλίζουν την επίτευξη των σκοπών που αυτή επιδιώκει. Οι διατάξεις αυτές τέθηκαν σε ισχύ στις 21 Δεκεμβρίου 2020, ήτοι την ημερομηνία κατά την οποία έληξε η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

52 Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, μολονότι οι διατάξεις αυτές δεν ελήφθησαν υπόψη από την Επιτροπή κατά την εκτίμηση της ύπαρξης της επίμαχης παράβασης, δεδομένου ότι δεν της ανακοινώθηκαν, εντούτοις πρέπει να ληφθούν υπόψη για τον υπολογισμό του συντελεστή σοβαρότητας της παράβασης και, ειδικότερα, για την εκτίμηση των συνεπειών της μη εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας 2018/1972 στο γενικό συμφέρον και στα ειδικά συμφέροντα.

53 Όσον αφορά, αφετέρου, τη συνεκτίμηση του αποτρεπτικού αποτελέσματος και, συγκεκριμένα, την εφαρμογή του συντελεστή «n», η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι, όπως και στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο) (C-51/20, EU:C:2022:36), δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη η θεσμική βαρύτητα που έχει το καθού κράτους μέλους εντός της Ένωσης και ότι αρκεί να ληφθεί ως βάση το ΑΕγχΠ του. Στην περίπτωση αυτή, ο συντελεστής «n» πρέπει να μειωθεί στο 1,03.

54 Εν κατακλείδι, η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί μείωση του συντελεστή σοβαρότητας και του συντελεστή «n» και, κατά συνέπεια, μείωση του ποσού των κυρώσεων των οποίων την επιβολή ζητεί η Επιτροπή.

55 Με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή παρατηρεί, κατά πρώτον, ότι η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας είναι ασυνεπής, δεδομένου ότι το κράτος μέλος αυτό ισχυρίζεται, αφενός, ότι ως προς το λεπτομερές κείμενο της οδηγίας 2018/1972 απαιτήθηκαν η διενέργεια πολλαπλών αναλύσεων του ουσιαστικού πλαισίου και δημόσιες διαβουλεύσεις στις οποίες συμμετείχαν και οι καταναλωτές και οι επιχειρήσεις, όπερ καθυστέρησε τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, και, αφετέρου, ότι η οδηγία επαναλαμβάνει σε τόσο μεγάλο βαθμό τις διατάξεις προγενέστερων οδηγιών ώστε η επίμαχη παράβαση να μην έχει συγκεκριμένες και ουσιαστικές συνέπειες στην αγορά ή στην κατάσταση των τελικών χρηστών.

56 Κατά δεύτερον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, κατά τον χρόνο κατάθεσης του υπομνήματος απαντήσεως, δεν της είχαν κοινοποιηθεί ως μέτρα μεταφοράς της οδηγίας 2018/1972 οι εθνικές διατάξεις οι οποίες, όπως προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας, συνάδουν προς τις απαιτήσεις της οδηγίας. Επομένως, η Επιτροπή δεν μπορεί να λάβει υπόψη τις διατάξεις αυτές για τον προσδιορισμό του συντελεστή σοβαρότητας.

57 Πρώτον, η Επιτροπή δεν είχε τη δυνατότητα να εξετάσει αν πράγματι οι εν λόγω εθνικές διατάξεις μεταφέρουν πλήρως τις διατάξεις της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο.

58 Δεύτερον και εν πάση περιπτώσει, η οδηγία προβλέπει την υποχρέωση ανακοίνωσης του κειμένου τέτοιων εθνικών διατάξεων στην Επιτροπή με τον δέοντα τύπο, ώστε το θεσμικό αυτό όργανο να μπορεί να προσδιορίσει την ημερομηνία και την έκταση της ανακοίνωσης. Η άποψη της Δημοκρατίας της Πολωνίας σημαίνει κατ' αποτέλεσμα ότι η επίσημη ανακοίνωση στην Επιτροπή μπορεί να αντικατασταθεί από μνεία, ενώπιον του Δικαστηρίου, των μέτρων για τη μεταφορά της επίμαχης οδηγίας, όπερ συνιστά de facto ανακοίνωση, έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το γράμμα της υποχρέωσης ανακοίνωσης που προβλέπει η οδηγία και καθιστά την υποχρέωση αυτή άνευ

περιεχομένου, εις βάρος της πρακτικής αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης. Αυτό ισχύει επίσης και στην περίπτωση που η μεταφορά μιας οδηγίας μπορεί να διασφαλιστεί μέσω εθνικών κανόνων που είναι ήδη σε ισχύ. Ειδικότερα, σε μια τέτοια περίπτωση, τα κράτη μέλη δεν απαλλάσσονται από την υποχρέωσή τους να ενημερώσουν την Επιτροπή για την ύπαρξη των κανόνων αυτών.

59 Τρίτον, η ενημέρωση την οποία υποχρεούνται να παρέχουν στην Επιτροπή τα κράτη μέλη πρέπει να είναι σαφής και ακριβής και να απαριθμεί με σαφήνεια τα νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα μέσω των οποίων το κράτος μέλος φρονεί ότι εκπλήρωσε τις διάφορες υποχρεώσεις που του επιβάλλει η συγκεκριμένη οδηγία. Ελλείψει μιας τέτοιας ενημέρωσης, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να εξετάσει αν το κράτος μέλος μετέφερε πράγματι και πλήρως την οδηγία στο εθνικό του δίκαιο.

60 Τέταρτον, η Επιτροπή τονίζει ότι τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας είναι γενικής φύσεως και ότι δεν είναι δυνατόν να συναχθεί από αυτά ότι οι παρατιθέμενοι κανόνες δικαίου μεταφέρουν αποτελεσματικά και στο ακέραιο τις διατάξεις της οδηγίας 2018/1972 στην πολωνική έννομη τάξη.

61 Κατά τρίτον, όσον αφορά τον συντελεστή «n», η Επιτροπή εμμένει στη θέση της.

62 Με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας διευκρινίζει ότι, όσον αφορά, κατά πρώτον, τον συντελεστή σοβαρότητας, δεν αμφισβητεί ότι η υποχρέωση λήψης των εθνικών μέτρων για τη διασφάλιση της πλήρους μεταφοράς οδηγίας και η υποχρέωση ανακοίνωσης των μέτρων αυτών στην Επιτροπή είναι ουσιώδεις υποχρεώσεις των κρατών μελών και ότι η παράβαση των υποχρεώσεων αυτών πρέπει να θεωρείται μετά βεβαιότητας ως σοβαρή. Επιπλέον, δεν υποστηρίζει ότι η επίσημη ανακοίνωση στην Επιτροπή μπορεί να αντικατασταθεί από μια de facto ανακοίνωση.

63 Εντούτοις, αφενός, τα ανωτέρω δεν σημαίνουν ότι η Επιτροπή, όταν αξιολογεί, στο πλαίσιο του καθορισμού του ύψους των κυρώσεων, τις συνέπειες που έχει η μη έγκαιρη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 επί της εσωτερικής αγοράς και των καταναλωτών, μπορεί να αγνοήσει τελείως την εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία αποκλειστικά και μόνον επειδή αυτή δεν της κοινοποιήθηκε. Η αποδοχή του αντιθέτου θα σήμαινε ότι, στο πλαίσιο του καθορισμού του συντελεστή σοβαρότητας, αξιολογούνται τα δυνητικά αποτελέσματα της συμπεριφοράς των κρατών μελών και όχι τα πραγματικά αποτελέσματά της. Πλην όμως, κατά το σημείο 16 της ανακοίνωσης του 2005, μεταξύ των παραμέτρων που επηρεάζουν τον συντελεστή σοβαρότητας της παράβασης, γίνεται χωριστή μνεία της σπουδαιότητας των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που παραβιάστηκαν και των συνεπειών της παράβασης για τα γενικά ή ειδικά συμφέροντα. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι, στο πλαίσιο της πρώτης από τις εν λόγω παραμέτρους, το περιεχόμενο της συγκεκριμένης πράξης της Ένωσης εκτιμάται θεωρητικά και ότι η εκτίμηση αυτή περιλαμβάνει ιδίως τις δυνητικές συνέπειες της μη εφαρμογής της στα κράτη μέλη. Αντιθέτως, οι συνέπειες της προσαπτόμενης παράβασης στα γενικά και ειδικά συμφέροντα πρέπει να αναλύονται στο συγκεκριμένο πλαίσιο, λαμβανομένων υπόψη όχι μόνο των διατάξεων της οδηγίας 2018/1972, αλλά και των πραγματικών περιστάσεων, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και οι ισχύουσες εθνικές διατάξεις ακόμη και αν δεν έχουν κοινοποιηθεί. Συναφώς, το κράτος μέλος αυτό επικαλείται τη σκέψη 53 της απόφασης της 25ης Ιουνίου 2013, Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 Κατά τα λοιπά, η Δημοκρατία της Πολωνίας δηλώνει ότι στις 25 Νοεμβρίου 2022 κοινοποίησε στην Επιτροπή μια σειρά πράξεων και ότι τα δύο σχέδια νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας κατατέθηκαν στη Sejm (Δίαιτα, Πολωνία) στις 9 Δεκεμβρίου 2022, πράγμα που, σύμφωνα με το σημείο 16.3 της ανακοίνωσης του 2005, πρέπει να θεωρηθεί ως ελαφρυντική περίσταση, δεδομένου ότι μαρτυρεί την πρόοδο της νομοθετικής διαδικασίας.

65 Αφετέρου, το κράτος μέλος αυτό υποστηρίζει ότι η επιχειρηματολογία του δεν είναι ασυνεπής. Ειδικότερα, το γεγονός ότι η οδηγία 2018/1972 επαναλαμβάνει σε μεγάλο βαθμό καταργηθείσες οδηγίες δεν αποκλείει την ύπαρξη ασαφειών στις νέες διατάξεις που θεσπίζει. Τα ζητήματα που τέθηκαν με το υπόμνημα αντικρούσεως αφορούσαν ακριβώς τις νέες αυτές διατάξεις.

66 Κατά δεύτερον, όσον αφορά τον συντελεστή «n», η Δημοκρατία της Πολωνίας υπενθυμίζει ότι η απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο) (C-51/20, EU:C:2022:36) δημοσιεύθηκε στις 20 Ιανουαρίου 2022 και ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλείται το ότι δεν έχει ολοκληρώσει τις αναλύσεις της προκειμένου να μη συμμορφωθεί με αυτήν. Η εν λόγω απόφαση έχει ιδιαίτερη σημασία για τις εκκρεμείς διαδικασίες σχετικά με τη μη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο και τη μη εκτέλεση αποφάσεων του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή, αφενός, προσάπτει στα κράτη μέλη ότι δεν συμμορφώθηκαν εγκαίρως με τις υποχρεώσεις τους και, αφετέρου, καθυστερεί η ίδια την εκτέλεση της ως άνω απόφασης.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

67 Δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης, αποδεικνύεται ότι, κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε ανακοινώσει στην Επιτροπή κανένα μέτρο μεταφοράς της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο, κατά την έννοια του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, η διαπιστωθείσα ως άνω παράβαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής.

68 Η Επιτροπή ζητεί την επιβολή χρηματικής ποινής και κατ’ αποκοπήν ποσού.

69 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η επιλογή του ενός ή του άλλου από τα δύο αυτά μέτρα εξαρτάται από την καταλληλότητά του προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ανάλογα με τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περίπτωσης. Ενώ η επιβολή χρηματικής ποινής φαίνεται ιδιαίτερα κατάλληλη να παρακινήσει το οικείο κράτος μέλος να παύσει, το ταχύτερο δυνατόν, μια παράβαση που, χωρίς το μέτρο αυτό, θα έτεινε να συνεχιστεί, η επιβολή της υποχρέωσης καταβολής κατ’ αποκοπήν ποσού στηρίζεται περισσότερο στην αποτίμηση των συνεπειών τις οποίες έχει η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων του συγκεκριμένου κράτους μέλους επί των ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων, ιδίως όταν η παράβαση συνεχίστηκε επί μακρό χρονικό διάστημα [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

– *Επί του αιτήματος επιβολής χρηματικής ποινής*

70 Όσον αφορά τη σκοπιμότητα επιβολής χρηματικής ποινής εν προκειμένω, υπενθυμίζεται ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιβολή χρηματικής ποινής δικαιολογείται κατ’ αρχήν μόνον εφόσον, κατά το χρονικό σημείο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο, ήτοι κατά την ημερομηνία περάτωσης της διαδικασίας, συνεχίζεται η παράβαση για

την οποία ζητείται η επιβολή της κύρωσης αυτής [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψεις 55 και 57 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

71 Επομένως, προκειμένου να διαπιστωθεί αν μπορεί να επιβληθεί εν προκειμένω χρηματική ποινή, πρέπει να εξεταστεί αν η παράβαση που διαπιστώθηκε στη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης συνεχιζόταν κατά την ημερομηνία περάτωσης της διαδικασίας, ήτοι την 19η Δεκεμβρίου 2022.

72 Συναφώς, από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι, κατά την ημερομηνία αυτή, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 2018/1972 στο πολωνικό δίκαιο και, συνακόλουθα, δεν είχε ανακοινώσει τα μέτρα αυτά στην Επιτροπή.

73 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας εξακολούθησε την παράβαση, δεδομένου ότι, μέχρι το χρονικό σημείο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο, δεν είχε θεσπίσει τέτοια μέτρα και, συνακόλουθα, δεν τα είχε ανακοινώσει στην Επιτροπή.

74 Συνεπώς, το Δικαστήριο κρίνει ότι η επιβολή στη Δημοκρατία της Πολωνίας της υποχρέωσης καταβολής χρηματικής ποινής, όπως ζητεί η Επιτροπή, συνιστά πρόσφορο μέσο για να διασφαλιστεί ότι το κράτος μέλος αυτό θα παύσει, το συντομότερο δυνατόν, τη διαπιστωθείσα παράβαση και θα συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 2018/1972. Αντιθέτως, εφόσον δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο, κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση, να έχει ολοκληρωθεί πλήρως η μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η χρηματική αυτή ποινή πρέπει να επιβληθεί μόνο στο μέτρο που η παράβαση που διαπιστώθηκε στη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης συνεχίζεται κατά την ημερομηνία αυτή.

75 Υπενθυμίζεται ότι στο Δικαστήριο απόκειται, κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει συναφώς, να καθορίζει το ύψος της χρηματικής ποινής κατά τρόπον ώστε να είναι, αφενός, προσαρμοσμένο στις περιστάσεις και ανάλογο τόσο προς τη διαπιστωθείσα παράβαση όσο και προς την ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους και, αφετέρου, να μην υπερβαίνει, κατά το άρθρο 260, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το υποδειχθέν από την Επιτροπή ποσό [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 62 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

76 Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως του Δικαστηρίου προς τον σκοπό του προσδιορισμού του ύψους της χρηματικής ποινής, τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ώστε να διασφαλίζεται ο χαρακτήρας της χρηματικής ποινής ως μέτρου εξαναγκασμού, με σκοπό την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, είναι, κατ' αρχήν, η διάρκεια της παραβάσεως, ο βαθμός της σοβαρότητάς της και η ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους. Για την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, το Δικαστήριο καλείται να συνεκτιμά ιδίως τις συνέπειες της παραβάσεως επί των διακυβευομένων δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων καθώς και τον βαθμό επείγοντος της συμμορφώσεως του οικείου κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις του [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 63 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

77 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τη σοβαρότητα της παράβασης, υπενθυμίζεται ότι η υποχρέωση λήψης των εθνικών μέτρων για τη διασφάλιση της πλήρους μεταφοράς οδηγίας και η υποχρέωση ανακοίνωσης των μέτρων αυτών στην Επιτροπή αποτελούν ουσιώδεις υποχρεώσεις των κρατών μελών προκειμένου να διασφαλισθεί η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και ότι, επομένως, η παράβαση των υποχρεώσεων αυτών πρέπει να θεωρείται μετά βεβαιότητας ως σοβαρή [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 64 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

78 Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης, κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, ήτοι την 23η Νοεμβρίου 2021, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε εκπληρώσει τις υποχρεώσεις μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο τις οποίες υπείχε από την οδηγία 2018/1972 και, επομένως, δεν είχε διασφαλιστεί η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης. Η σοβαρότητα της παράβασης επιτείνεται από το γεγονός ότι, κατά την ως άνω ημερομηνία, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε ακόμη ανακοινώσει κανένα μέτρο μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

79 Επιπλέον, όπως τονίζει η Επιτροπή, η οδηγία 2018/1972 είναι η κύρια νομοθετική πράξη στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

80 Ειδικότερα, κατ’ αρχάς, η οδηγία 2018/1972 θεσπίζει, όπως προκύπτει από το άρθρο της 1, παράγραφος 1, «εναρμονισμένο πλαίσιο για τη ρύθμιση δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών, καθώς και ορισμένων πτυχών του τερματικού εξοπλισμού. Καθορίζει τα καθήκοντα των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και, κατά περίπτωση, άλλων αρμόδιων αρχών και θεσπίζει σύνολο διαδικασιών για την εξασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του ρυθμιστικού πλαισίου σε ολόκληρη την Ένωση».

81 Περαιτέρω, η οδηγία αποσκοπεί, κατά το άρθρο της 1, παράγραφος 2, αφενός, στην υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών που έχει ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη και χρήση δικτύων πολύ υψηλής χωρητικότητας, βιώσιμο ανταγωνισμό, διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, προσβασιμότητα, ασφάλεια δικτύων και υπηρεσιών και οφέλη για τους τελικούς χρήστες, και, αφετέρου, στη διασφάλιση της παροχής, εντός ολόκληρης της Ένωσης, διαθέσιμων στο κοινό υπηρεσιών καλής ποιότητας, σε προσιτή τιμή χάρη στον πραγματικό ανταγωνισμό και τις πραγματικές επιλογές, στην αντιμετώπιση των περιπτώσεων όπου οι ανάγκες των τελικών χρηστών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων με αναπηρίες προκειμένου να έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες επί ίσοις όροις με τους υπόλοιπους, δεν καλύπτονται ικανοποιητικά από την αγορά και στον καθορισμό των αναγκαίων δικαιωμάτων τελικού χρήστη.

82 Τέλος, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές της σκέψεις 2 και 3, η οδηγία 2018/1972 τροποποιεί το ρυθμιστικό πλαίσιο που ίσχυε πριν από την έκδοσή της προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι τεχνολογικές εξελίξεις και οι εξελίξεις στην αγορά.

83 Βεβαίως, όπως επισημαίνει η Δημοκρατία της Πολωνίας, ο επίμαχος τομέας ρυθμίζεται ήδη από άλλες πράξεις του δικαίου της Ένωσης, τις οποίες η οδηγία τροποποιεί ή αντικαθιστά.

84 Εντούτοις, η οδηγία δεν περιορίζεται στην κωδικοποίηση των πράξεων αυτών. Πράγματι, όπως τονίζει η Επιτροπή χωρίς να αντικρούεται από τη Δημοκρατία της Πολωνίας, ο ΕΚΗΕ ενισχύει ιδίως τις επιλογές και τα δικαιώματα των καταναλωτών, διασφαλίζοντας υψηλότερα πρότυπα

υπηρεσιών επικοινωνίας, και τον ρόλο των εθνικών ρυθμιστικών αρχών καθορίζοντας ένα ελάχιστο σύνολο αρμοδιοτήτων για αυτές και ενισχύοντας την ανεξαρτησία τους, μέσω της θέσπισης κριτηρίων για τους διορισμούς και τις υποχρεώσεις όσον αφορά την υποβολή πληροφοριών και εκθέσεων. Επιπλέον, ο ΕΚΗΕ ρυθμίζει διάφορες πτυχές της παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας, των πόρων αριθμοδότησης και των δικαιωμάτων των τελικών χρηστών. Η ενίσχυση μέσω του ΕΚΗΕ των κανόνων οργάνωσης του τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών αποσκοπεί στην αυξημένη ασφάλεια και προστασία των καταναλωτών, ιδίως όσον αφορά την οικονομικά προσιτή πρόσβαση στις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

85 Επισημαίνεται ότι, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή, η εκ μέρους της Δημοκρατίας της Πολωνίας παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας 2018/1972, πρώτον, υπονομεύει τις ρυθμιστικές πρακτικές σε ολόκληρη την Ένωση όσον αφορά τη διαχείριση του συστήματος ηλεκτρονικών επικοινωνιών, τις άδειες που αφορούν το ραδιοφάσμα και τους κανόνες πρόσβασης στην αγορά. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις δεν υπόκεινται ούτε σε πιο συνεκτικές και προβλέψιμες διαδικασίες για τη χορήγηση ή την ανανέωση των υφιστάμενων δικαιωμάτων χρήσης του ραδιοφάσματος ούτε σε προβλέψιμη ρύθμιση χάρη στην 20ετή ελάχιστη διάρκεια των αδειών χρήσης του ραδιοφάσματος. Τέτοιου είδους αδυναμίες επηρεάζουν άμεσα τη διαθεσιμότητα και την ανάπτυξη δικτύων πολύ υψηλής χωρητικότητας εντός της Ένωσης. Δεύτερον, οι καταναλωτές στερούνται ορισμένα απτά οφέλη που παρέχει η οδηγία, όπως είναι οι λύσεις σχετικά με την πρόσβαση σε οικονομικά προσιτές υπηρεσίες επικοινωνιών, η απαίτηση παροχής στους καταναλωτές σαφούς ενημέρωσης ως προς τις συμβάσεις, η υποχρέωση εφαρμογής διαφανών τιμολογίων, η απλούστευση της αλλαγής παρόχου δικτύου με σκοπό την προώθηση πιο προσιτών λιανικών τιμών και η υποχρέωση των παρόχων να προσφέρουν στους τελικούς χρήστες με αναπηρία ισοδύναμη πρόσβαση στις υπηρεσίες επικοινωνιών.

86 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τη διάρκεια της παράβασης, υπενθυμίζεται ότι αυτή πρέπει, κατ' αρχήν, να υπολογίζεται με βάση το χρονικό σημείο κατά το οποίο το Δικαστήριο εξετάζει τα πραγματικά περιστατικά και ότι η εκτίμηση αυτή των πραγματικών περιστατικών πρέπει να θεωρηθεί ότι πραγματοποιείται κατά την ημερομηνία περάτωσης της διαδικασίας [πρβλ. απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψεις 66 και 79 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

87 Όσον αφορά, αφενός, το χρονικό σημείο έναρξης της περιόδου που πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον καθορισμό του ύψους της χρηματικής ποινής η οποία πρέπει να επιβληθεί κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η ημερομηνία που πρέπει να ληφθεί υπόψη προς τον σκοπό εκτίμησης της διάρκειας της επίμαχης παράβασης είναι η ημερομηνία λήξης της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [πρβλ. αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-549/18, EU:C:2020:563, σκέψη 79, και της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 90].

88 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται βασίμως ότι, κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, ήτοι την 23η Νοεμβρίου 2021, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές, ρυθμιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο και, συνακόλουθα, δεν είχε ανακοινώσει στην Επιτροπή τα μέτρα μεταφοράς της στην εσωτερική έννομη τάξη.

89 Αφετέρου, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 72 και 73 της παρούσας απόφασης, η παράβαση που διαπιστώθηκε στη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης δεν είχε ακόμη παύσει κατά την ημερομηνία περάτωσης της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, ήτοι την 19η Δεκεμβρίου 2022.

90 Μια παράβαση η οποία συνεχίζεται επί σχεδόν δεκατρείς μήνες είναι σημαντικής διάρκειας, λαμβανομένου υπόψη ότι, δυνάμει του άρθρου 124 της οδηγίας 2018/1972, τα κράτη μέλη είχαν την υποχρέωση να μεταφέρουν τις διατάξεις της στο εσωτερικό δίκαιο το αργότερο έως τις 21 Δεκεμβρίου 2020.

91 Τούτου δοθέντος, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η διάρκεια της παράβασης μπορεί να οφείλεται εν μέρει στις εξαιρετικές περιστάσεις που συνδέονται με την πανδημία της νόσου COVID-19. Πράγματι, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, χωρίς να αντικρούεται, ότι οι περιστάσεις αυτές, οι οποίες ήταν απρόβλεπτες και ανεξάρτητες από τη βούλησή της, καθυστέρησαν την αναγκαία νομοθετική διαδικασία για τη μεταφορά της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο και, κατά συνέπεια, είχαν ως αποτέλεσμα την επιμήκυνση του χρονικού διαστήματος κατά τη διάρκεια του οποίου συνεχίστηκε η παράβαση που διαπιστώθηκε στη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης.

92 Όσον αφορά, κατά τρίτον, την ικανότητα πληρωμής του συγκεκριμένου κράτους μέλους, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη το ΑΕγχΠ του κράτους μέλους, ως έχει κατά το χρονικό σημείο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο [πρβλ. αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-549/18, EU:C:2020:563, σκέψη 85, και της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 97].

93 Η Επιτροπή προτείνει να ληφθεί υπόψη, εκτός από το ΑΕγχΠ της Δημοκρατίας της Πολωνίας, και η θεσμική βαρύτητά της εντός της Ένωσης, η οποία εκφράζεται με τον αριθμό των εδρών που διαθέτει το εν λόγω κράτος μέλος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή εκτιμά επίσης ότι πρέπει να χρησιμοποιηθεί συντελεστής προσαρμογής 4,5 προκειμένου να διασφαλιστεί ο αναλογικός και αποτρεπτικός χαρακτήρας των κυρώσεων τις οποίες ζητεί από το Δικαστήριο να επιβάλει στο εν λόγω κράτος μέλος.

94 Εντούτοις, όπως ορθώς υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, προσφάτως το Δικαστήριο κατέστησε απολύτως σαφές, αφενός, ότι η συνεκτίμηση της θεσμικής βαρύτητας του κράτους μέλους δεν είναι απαραίτητη για να εξασφαλιστεί επαρκές αποτρεπτικό αποτέλεσμα και η μεταβολή της τρέχουσας ή της μελλοντικής συμπεριφοράς του κράτους μέλους και, αφετέρου, ότι η Επιτροπή δεν κατέδειξε τα αντικειμενικά κριτήρια βάσει των οποίων καθόρισε την τιμή του συντελεστή προσαρμογής στο 4,5 [πρβλ. απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο), C-51/20, EU:C:2022:36, σκέψεις 115 και 117].

95 Κατόπιν των ανωτέρω και υπό το πρίσμα της εξουσίας εκτιμήσεως που αναγνωρίζει στο Δικαστήριο το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί, όσον αφορά τη χρηματική ποινή που επιβάλλει, να υπερβαίνει το ποσό το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή, η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει να υποχρεωθεί, στην περίπτωση που η παράβαση που διαπιστώθηκε στη σκέψη 32 συνεχίζεται κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της παρούσας απόφασης, να καταβάλλει στην Επιτροπή ημερήσια χρηματική ποινή ύψους 50 000 ευρώ από την ως άνω ημερομηνία και μέχρις ότου το εν λόγω κράτος μέλος παύσει την παράβαση.

– *Επί του αιτήματος επιβολής κατ' αποκοπήν ποσού*

96 Όσον αφορά τη σκοπιμότητα της επιβολής υποχρέωσης καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού εν προκειμένω, υπενθυμίζεται ότι απόκειται στο Δικαστήριο να επιβάλει, σε κάθε υπόθεση και ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις της ενώπιόν του διαφοράς, καθώς και ανάλογα με τον βαθμό πειθούς και αποτροπής που κρίνει απαραίτητο, τις κατάλληλες χρηματικές κυρώσεις, προκειμένου, ιδίως, να προλάβει την επανάληψη παρόμοιων παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

97 Στην υπό κρίση υπόθεση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, παρά το γεγονός ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας συνεργάστηκε με τις υπηρεσίες της Επιτροπής καθ' όλη τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας και τις ενημέρωσε για τους λόγους που την εμπόδισαν να μεταφέρει στο πολωνικό δίκαιο την οδηγία 2018/1972, το σύνολο των νομικών και πραγματικών στοιχείων που σχετίζονται με τη διαπιστωθείσα παράβαση, ήτοι το γεγονός ότι δεν είχε ανακοινωθεί κανένα αναγκαίο μέτρο για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, ή έστω κατά τον χρόνο άσκησης της υπό κρίση προσφυγής ή κατά τον χρόνο της εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο, αποτελεί ένδειξη περί του ότι για την αποτελεσματική πρόληψη ανάλογων μελλοντικών παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης μπορεί να απαιτείται η λήψη ενός αποτρεπτικού μέτρου, όπως είναι η επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού [βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 70 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

98 Κατά συνέπεια, είναι σκόπιμη η επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού στη Δημοκρατία της Πολωνίας.

99 Όσον αφορά τον υπολογισμό του κατ' αποκοπήν ποσού, υπενθυμίζεται ότι στο Δικαστήριο απόκειται, κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει συναφώς, όπως η εξουσία αυτή οριοθετείται από τις προτάσεις της Επιτροπής, να καθορίζει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού στην καταβολή του οποίου μπορεί να υποχρεωθεί ένα κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, κατά τρόπον ώστε το ποσό αυτό να είναι, αφενός, προσαρμοσμένο στις περιστάσεις και, αφετέρου, ανάλογο προς τη διαπραχθείσα παράβαση. Μεταξύ των κρίσιμων προς τούτο παραγόντων περιλαμβάνονται, ιδίως, η σοβαρότητα της διαπιστωθείσας παράβασης και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτή συνεχίστηκε, καθώς και η ικανότητα πληρωμής του συγκεκριμένου κράτους μέλους [απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο), C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 73 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

100 Όπως υπενθυμίζεται στη σκέψη 86 της παρούσας απόφασης, η διάρκεια της παράβασης πρέπει, κατ' αρχήν, να υπολογίζεται με βάση το χρονικό σημείο κατά το οποίο το Δικαστήριο εξετάζει τα πραγματικά περιστατικά και η εκτίμηση αυτή των πραγματικών περιστατικών πρέπει να θεωρηθεί ότι πραγματοποιείται κατά την ημερομηνία περάτωσης της διαδικασίας.

101 Όσον αφορά, αφενός, το χρονικό σημείο έναρξης της περιόδου που πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον καθορισμό του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού το οποίο πρέπει να επιβληθεί κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, σε αντίθεση με την ημερήσια χρηματική ποινή, η ημερομηνία που πρέπει να ληφθεί υπόψη προς τον

σκοπό εκτίμησης της διάρκειας της επίμαχης παράβασης δεν είναι η ημερομηνία λήξης της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, αλλά η ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο που προβλέπει η επίμαχη οδηγία [αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-549/18, EU:C:2020:563, σκέψη 79, και της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 90].

102 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται βασίμως ότι, κατά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς που προβλέπει το άρθρο 124 της οδηγίας 2018/1972, ήτοι την 21η Δεκεμβρίου 2020, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές, ρυθμιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εθνικό δίκαιο και, συνακόλουθα, δεν είχε ανακοινώσει στην Επιτροπή τα μέτρα μεταφοράς της στην εσωτερική έννομη τάξη.

103 Αφετέρου, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 89 της παρούσας απόφασης, κατά τον χρόνο περάτωσης της διαδικασίας, ήτοι την 19η Δεκεμβρίου 2022, η παράβαση που διαπιστώθηκε στη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης δεν είχε παύσει και, επομένως, είχε διαρκέσει μέχρι την ημερομηνία αυτή 728 ημέρες.

104 Τούτου δοθέντος, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η διάρκεια της παράβασης μπορεί να οφείλεται εν μέρει στις εξαιρετικές περιστάσεις για τις οποίες έγινε λόγος στη σκέψη 91 της παρούσας απόφασης.

105 Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη επίσης των εκτιμήσεων τόσο σχετικά με τη σοβαρότητα της παράβασης που εκτέθηκαν στις σκέψεις 77 έως 85 της παρούσας απόφασης όσο και σχετικά με την ικανότητα πληρωμής της Δημοκρατίας της Πολωνίας που εκτέθηκαν στις σκέψεις 92 έως 94 της παρούσας απόφασης, καθώς και υπό το πρίσμα της εξουσίας εκτιμήσεως που αναγνωρίζει στο Δικαστήριο το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί, όσον αφορά το κατ' αποκοπήν ποσό του οποίου την καταβολή επιβάλλει, να υπερβεί το ποσό το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, για να προληφθεί αποτελεσματικά η επανάληψη στο μέλλον παραβάσεων, όπως η παράβαση λόγω της μη τήρησης του άρθρου 124 της οδηγίας 2018/1972, οι οποίες θίγουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, απαιτείται να επιβληθεί η υποχρέωση καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού το ύψος του οποίου πρέπει να καθοριστεί σε 4 εκατομμύρια ευρώ.

106 Κατά συνέπεια, η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει να υποχρεωθεί να καταβάλει στην Επιτροπή κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 4 εκατομμυρίων ευρώ.

Επί των δικαστικών εξόδων

107 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Δημοκρατίας της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα και αυτή ηττήθηκε, η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει να φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων της, και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (ένατο τμήμα) αποφασίζει:

1) **Η Δημοκρατία της Πολωνίας, παραλείποντας να θεσπίσει, μέχρι τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, τις αναγκαίες νομοθετικές, ρυθμιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, και, συνακόλουθα, παραλείποντας να κοινοποιήσει τις διατάξεις αυτές στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 124, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.**

2) **Η Δημοκρατία της Πολωνίας εξακολούθησε την παράβαση, δεδομένου ότι δεν είχε λάβει, μέχρι το χρονικό σημείο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο, τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 2018/1972 στο εθνικό δίκαιο ούτε, συνακόλουθα, είχε ανακοινώσει τα μέτρα αυτά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.**

3) **Σε περίπτωση που η διαπιστωθείσα στο σημείο 1 παράβαση συνεχίζεται κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της παρούσας απόφασης, υποχρεώνει τη Δημοκρατία της Πολωνίας να καταβάλλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ημερήσια χρηματική ποινή ύψους 50 000 ευρώ από την ημερομηνία αυτή και μέχρι την παύση της παράβασης.**

4) **Υποχρεώνει τη Δημοκρατία της Πολωνίας να καταβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατ' αποκοπήν ποσόν ύψους 4 εκατομμυρίων ευρώ.**

5) **Η Δημοκρατία της Πολωνίας φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων της, και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.**

(υπογραφές)