A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2024. március 14.*

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 258. cikk – (EU) 2018/1972 irányelv – Európai Elektronikus Hírközlési Kódex – Az átültetés és az átültetésre irányuló intézkedések bejelentésének hiánya – Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Átalányösszeg és kényszerítő bírság megfizetésére való kötelezés iránti kérelem – A szankció összege megállapításának alapjául szolgáló szempontok”

A C-452/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2022. július 8-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: U. Małecka, L. Malferrari és E. Manhaeve, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

a **Lengyel Köztársaság** (képviseli: B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (kilencedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot, tanácselnökként eljárva, S. Rodin és L. S. Rossi (előadó) bírák,

főtanácsnok: T. Ćapeta,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: lengyel.

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel nem fogadta el az ahhoz szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, hogy megfeleljen az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2018. L 321., 36. o.), vagy legalábbis e rendelkezéseket nem közölte a Bizottsággal – nem teljesítette az ezen irányelvből eredő kötelezettségeit;

– kötelezze a Lengyel Köztársaságot, hogy fizessen a Bizottságnak napi 13 180,5 euró összegnek megfelelő átalányösszeget, de legalább 3 270 000 euró átalányösszeget;

– amennyiben az első franciabekezdésben megállapított kötelezettségszegés a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetéséig fennáll, kötelezze a Lengyel Köztársaságot arra, hogy fizessen a Bizottságnak napi 59 290,5 euró összegű kényszerítő bírságot ezen időponttól a 2018/1972 irányelvből eredő kötelezettségeinek e tagállam általi teljesítésének időpontjáig, és

– a Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

Jogi háttér

2 A 2018/1972 irányelv (2) és (3) preambulumbekezdése kimondja:

„(2) Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások meglévő keretszabályozásának részét képező öt irányelv […] működését a Bizottság köteles rendszeresen felülvizsgálni különösen annak meghatározása céljából, hogy a technológiai változások és a piaci fejlemények tükrében igényelnek-e módosítást.

(3) A digitális egységes piaci stratégiát felvázoló 2015. május 6-i közleményében a Bizottság közölte, hogy a távközlési keretszabályozás felülvizsgálata keretében olyan intézkedésekre fog összpontosítani, amelyek célja a nagy sebességű széles sávú hálózatokba való beruházás ösztönzése, a belső piaci megközelítés következetesebb alkalmazása a rádióspektrum-politikában és a spektrumgazdálkodásban, a valódi belső piaci feltételek érvényesítése az egységes szabályozás hiányának orvoslása által, a fogyasztók hatékony védelme, egyenlő versenyfeltételek és a szabályok következetes alkalmazásának biztosítása valamennyi piaci szereplő számára, valamint hatékonyabb szabályozási intézményi keret szavatolása.”

3 Ezen irányelv „Tárgy, hatály és célok” című 1. cikke a következőket írja elő:

„(1) Ez az irányelv létrehozza az elektronikus hírközlő hálózatokra, az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, a kapcsolódó eszközökre és a kapcsolódó szolgáltatásokra, valamint a végberendezések egyes aspektusaira vonatkozó szabályozás harmonizált keretét. Megállapítja a nemzeti szabályozó hatóságok és adott esetben egyéb illetékes hatóságok feladatait, és eljárásokat alakít ki a keretszabályozásnak az [Európai] Unió egészében történő harmonizált alkalmazására.

(2) Ennek az irányelvnek a céljai:

a) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások belső piacának létrehozása, ami a rendkívül nagy kapacitású hálózatok kiépítéséhez és elterjedéséhez, fenntartható versenyhez, az elektronikus hírközlési szolgáltatások közötti együttműködési képességéhez, a szolgáltatások elérhetőségéhez, a hálózatok és a szolgáltatások biztonságosságához és a végfelhasználók számára előnyökhöz vezet; és

b) a hatékony verseny és választás révén az Unió egészében a jó minőségű, megfizethető, nyilvánosan elérhető szolgáltatások nyújtásának biztosítása, azon esetek szabályozása, amikor a végfelhasználók, köztük a fogyatékossággal élők igényeit – azt illetően, hogy másokkal egyenlő alapon férjenek hozzá a szolgáltatásokhoz – a piac nem elégíti ki megfelelően, továbbá a szükséges felhasználói jogok meghatározása.

[…]”

4 Az említett irányelv „Átültetés a nemzeti jogba” című 124. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok 2020. december 21-ig elfogadják és kihirdetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ezen irányelv rendelkezéseinek megfeleljenek. E rendelkezések szövegé[ről] haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.

A tagállamok 2020. december 21-től alkalmazzák ezeket a rendelkezéseket.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket a rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A rendelkezéseknek tartalmazniuk kell egy arra vonatkozó nyilatkozatot is, hogy a hatályban lévő törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az ezen irányelvvel hatályon kívül helyezett irányelvekre történő hivatkozásait erre az irányelvre történő hivatkozásként kell értelmezni. A hivatkozás módját és a nyilatkozat formáját a tagállamok határozzák meg.”

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

5 Mivel a Lengyel Köztársaság semmilyen információt nem közölt a Bizottsággal a 2018/1972 irányelvnek a lengyel jogba való átültetéséhez szükséges rendelkezések elfogadásával kapcsolatban, ezen irányelv 124. cikkével összhangban, a Bizottság 2021. február 3-án felszólító levelet küldött e tagállamnak.

6 2021. április 6-án a lengyel hatóságok válaszoltak erre a levélre, jelezve különösen azt, hogy a 2018/1972 irányelvet két törvény útján fogják átültetni, amelyeket legkésőbb 2021. augusztus elején fognak közzétenni és bejelenteni.

7 A 2018/1972 irányelv átültetésére vonatkozó egyéb információk hiányában a Bizottság 2021. szeptember 23-án indokolással ellátott véleményt küldött a Lengyel Köztársaságnak, amelyben felszólította, hogy 2021. november 23-a előtt feleljen meg ennek az irányelvnek.

8 A lengyel hatóságok 2021. november 17-én válaszoltak az indokolással ellátott véleményre, és tájékoztatták a Bizottságot az ezen átültetéssel kapcsolatos jogalkotási munka állásáról. Különösen azt jelezték, hogy az átültető jogszabályok közzétételét 2022 márciusára tervezték.

9 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy a Lengyel Köztársaság nem fogadta el a 2018/1972 irányelvnek való megfeleléshez szükséges rendelkezéseket, 2022. április 6-án úgy határozott, hogy a jelen keresetet a Bíróság elé terjeszti.

10 A lengyel hatóságok 2022. április 27-én arról tájékoztatták a Bizottságot, hogy a minisztertanács a 2018/1972 irányelv átültetéséről szóló törvényjavaslatot továbbította a kormányzati jogalkotási központ jogi bizottságának.

11 2022. július 8-án a Bizottság benyújtotta a jelen keresetet.

12 A Lengyel Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság teljes egészében utasítsa el a keresetet, másodlagosan, hogy mellőzze a Bizottság által kért átalányösszeg és kényszerítő bírság kiszabását, harmadlagosan pedig azt kéri, hogy a Bíróság lényegesen csökkentse ezen átalányösszeg és kényszerítő bírság összegét, valamint a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

13 A jelen ügyben az írásbeli szakasz 2022. december 19-én lezárult.

A keresetről

Az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegésről

A felek érvelése

14 Keresetlevelében a Bizottság emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése alapján a tagállamok kötelesek elfogadni azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelveket az ezen irányelvekben előírt határidőn belül átültessék a nemzeti jogrendjükbe, és e rendelkezéseket haladéktalanul be kell jelenteniük a Bizottságnak.

15 A Bizottság kifejti, hogy a kötelezettségszegés fennállását azon helyzet alapján kell megítélni, amelyben a szóban forgó tagállam az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő lejártakor volt.

16 Márpedig a jelen ügyben e határidő lejártakor vagy akár a jelen kereset benyújtásának időpontjában a Lengyel Köztársaság még nem fogadta el azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek a 2018/1972 irányelv nemzeti jogába való átültetéséhez, illetve azokat legalábbis nem közölte a Bizottsággal.

17 A Bizottság szerint a Lengyel Köztársaság valójában nem vitatja a neki felrótt kötelezettségszegést, csupán gyakorlati és belső jellegű körülményekre hivatkozik annak igazolása érdekében. Márpedig valamely irányelv átültetésének elmaradása az irányelvben előírt határidőn belül nem igazolható ilyen körülményekkel.

18 Ellenkérelmében a Lengyel Köztársaság vitat bármely kötelezettségszegést. E tagállam azt állítja, hogy tekintettel a 2018/1972 irányelv horizontális jellegére, valamint arra, hogy a tagállamok szabadon választhatják meg az ezen irányelvet végrehajtó intézkedéseket, úgy határozott, hogy az uniós jogalkotóéhoz hasonló megoldást alkalmaz, azaz a távközlési piacot átfogó jelleggel szabályozó új jogi aktust fogad el, amely nevezetesen az ustawa Prawo komunikacji elektronicznej

(az elektronikus hírközlésről szóló törvény), ehhez kapcsolódik az ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (az elektronikus hírközlésről szóló törvény végrehajtásáról szóló törvény).

19 A Lengyel Köztársaság szerint először is e két törvényre vonatkozó javaslat elfogadását – e törvények széles hatálya miatt – bizonyos érdemi és jogalkotási elemzések elkészítésének, valamint mind a közigazgatással, mind a fogyasztókkal és szolgáltatókkal folytatott széles körű konzultációnak kellett megelőznie.

20 Ezt követően a 2018/1972 irányelv rendelkezéseinek összetett és pontatlan jellege folytán több olyan, értelmezésükkel kapcsolatos kétely merült fel, amelyek a jogalkotási munkában részt vevő szereplők közötti nézeteltérésekhez vezettek. E kételyek különösen ezen irányelv személyi hatályának meghatározásához, valamint az elektronikus hírközlési szolgáltatások azon kategóriájához fűződő kérdéssel kapcsolatosak, amelybe bizonyos RCS (Rich Communication Services) szolgáltatások tartoztak. Ez utóbbi tekintetben a Bizottság maga sem adott hasznos választ a Lengyel Köztársaság kérésére.

21 Végül a jogalkotási munkálatokat késleltette a Covid19-világjárvány, amely megnehezítette az egyeztető ülések és konzultációk megszervezését, és az e munkában részt vevő személyek esetében számos alkalommal távolléttel járt. Egyébiránt ez a világjárvány számos fontos, többek között a közegészségre, a nemzetbiztonságra, valamint a közbiztonságra és a közrendre vonatkozó kérdés párhuzamos kezelését tette szükségessé.

22 Válaszában a Bizottság úgy érvel, hogy a Lengyel Köztársaság által hivatkozott körülmények egyike sem igazolhatja, hogy e válasz benyújtásának időpontjában e tagállam nem tett eleget a 2018/1972 irányelv átültetésére vonatkozó kötelezettségeinek.

A Bíróság álláspontja

23 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegést a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 15. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 A Bíróság egyébiránt több alkalommal kimondta, hogy ha valamely irányelv kifejezetten előírja a tagállamok számára az annak biztosítására vonatkozó kötelezettséget, hogy az ezen irányelv végrehajtásához szükséges rendelkezésekben hivatkozás történjen az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást fűzzenek, mindenképp szükséges, hogy a tagállamok a szóban forgó irányelv vonatkozásában pozitív átültető jogi aktust fogadjanak el (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 A jelen ügyben az indokolással ellátott véleményre adandó válasz határideje 2021. november 23-án járt le. Következésképpen az ebben az időpontban hatályos belső jogi szabályozás fényében kell megvizsgálni, hogy a hivatkozott kötelezettségszegés fennállt-e, vagy sem (lásd ebben az értelemben: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26 E tekintetben nem vitatott, hogy az említett időpontig a Lengyel Köztársaság nem fogadta el a 2018/1972 irányelv átültetésének biztosításához szükséges intézkedéseket, következésképpen pedig nem jelentette be ezeket az intézkedéseket a Bizottságnak.

27 Kötelezettségszegésének igazolása érdekében a Lengyel Köztársaság több érvet hoz fel, amelyek először is azon a döntésén alapulnak, hogy a távközlési piacot átfogó jelleggel szabályozó új jogalkotási aktusokat fogad el, amelyek elfogadási eljárása különösen összetett volt, másodszor pedig a 2018/1972 irányelv rendelkezéseinek pontatlan jellegén, harmadszor pedig a Covid19-világjárvány következményein alapulnak.

28 Márpedig ezek az érvek nem igazolhatják a Bizottság által felrótt kötelezettségszegést.

29 Először is, a 2018/1972 irányelv átültetésére irányuló belső jogalkotási folyamat állítólagosan összetett jellege ugyanis nem lehet releváns, mivel az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a valamely tagállamon belül alkalmazott gyakorlatok vagy az ott előálló helyzetek nem igazolhatják az uniós irányelvekből eredő kötelezettségek és határidők tiszteletben tartásának elmulasztását, következésképpen pedig ezen irányelvek késedelmes vagy hiányos átültetését sem (2021. január 13-i Bizottság kontra Szlovénia [MiFID II] ítélet, C-628/18, EU:C:2021:1, 79. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

30 Másodszor, a 2018/1972 irányelv rendelkezéseinek állítólagosan pontatlan és összetett jellege nem zárhatja ki a szóban forgó kötelezettségszegést. Amint ugyanis arra a Bizottság helyesen hivatkozik, amikor az uniós jogalkotó meghatározta ezen irányelv átültetési határidejét, tisztában volt annak összetettségével és pontosságával, és mindenesetre kizárólag e jogalkotónak kellett volna e határidőt meghosszabbítania, és nem a tagállamoknak kellett volna eltérniük attól, és nem is a Bizottságnak kellett volna eltűrnie az ilyen eltéréseket. Márpedig a Lengyel Köztársaság nem állítja, hogy megtette volna azokat a kezdeményezéseket, amelyek az ilyen hosszabbítás elérésének megkísérléséhez szükségesek.

31 Harmadszor, ami a 2020 elején kinyilvánított Covid19-világjárvány hatásait illeti, elegendő megjegyezni, hogy az uniós jogalkotónak meg kellett volna hosszabbítania a 2018/1972 irányelv átültetési határidejét, ha úgy ítélte volna meg, hogy e világjárvány hatásai, amely az Unió egész területét érintette, olyanok voltak, amelyek megakadályozták a tagállamokat abban, hogy megfeleljenek az ezen irányelvből eredő kötelezettségeiknek.

32 Ezért meg kell állapítani, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártáig nem fogadta el a 2018/1972 irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, és következésképpen nem jelentette be e rendelkezéseket a Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelv 124. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján benyújtott kérelmekről

A felek érvelése

33 Keresetlevelében a Bizottság hangsúlyozza egyrészt, hogy a 2018/1972 irányelvet rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el, és ezért az az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozik, másrészt pedig az, hogy a Lengyel Köztársaság nem tett eleget az ezen irányelv

124. cikkében előírt kötelezettségeknek amiatt, hogy e tagállam nem jelentette be neki az ezen irányelvet átültető rendelkezéseket, nyilvánvalóan az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében az említett irányelv átültetésére irányuló intézkedések bejelentésének hiányát jelenti.

34 A Bizottság emlékeztet arra, hogy „Az [EUMSZ 260. cikk] (3) bekezdésének végrehajtása” című 2011/C 12/01 közleményének (HL 2011. C 12., 1. o.) (a továbbiakban: 2011. évi közlemény) 23. pontjában kifejtette, hogy az általa az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján javasolt szankciókat ugyanazon módszer alapján fogja kiszámítani, mint amelyet az e 260. cikk (2) bekezdése alapján a Bírósághoz fordulás esetén alkalmaz, amint azt „Az [EUMSZ 260. cikk] végrehajtása” című SEC(2005) 1658 közleményének (HL 2007. C 126., 15. o.) (a továbbiakban: 2005. évi közlemény) 14–18. pontja ismerteti.

35 Következésképpen a szankció meghatározásának elsősorban a jogsértés súlyán, másodsorban annak időtartamán, harmadsorban pedig azon kell alapulnia, hogy biztosítani kell a szankció szükséges visszatartó hatását a jogsértés megismétlődésének elkerülése érdekében.

36 Elsősorban, ami a jogsértés súlyát illeti, a 2005. évi közlemény 16. pontjának és a 2011. évi közleménynek megfelelően a Bizottság a súlyossági együtthatót két paraméter, azaz egyrészt a jogsértés tárgyát képező uniós jogszabályok fontossága, másrészt pedig a szóban forgó egyéni és közérdekre gyakorolt hatásaik figyelembevételével határozza meg.

37 Ily módon egyrészt a Bizottság rámutat arra, hogy a 2018/1972 irányelv az elektronikus hírközlés területén a fő jogalkotási aktus. Mindenekelőtt az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (a továbbiakban: EEHK) korszerűsíti az elektronikus hírközlésre vonatkozó uniós keretszabályozást azáltal, hogy megerősíti a fogyasztók választási lehetőségeit és jogait, magasabb szintű hírközlési szolgáltatási szabványokat biztosít, előmozdítja a rendkívül nagy kapacitású hálózatokba történő beruházásokat és elősegíti a vezeték nélküli hozzáférést a rendkívül nagy kapacitású összekapcsoltsághoz az Unió egészében. Továbbá az EEHK szabályokat állapít meg az elektronikus hírközlési ágazat szervezetére vonatkozóan, ideértve annak intézményi kialakítását és irányítását is. E kódex rendelkezései megerősítik a nemzeti szabályozó hatóságok szerepét azáltal, hogy hatásköri minimumot határoznak meg e hatóságok számára, valamint azáltal, hogy megerősítik függetlenségüket, megállapítva a kinevezések kritériumait és az adatszolgáltatási kötelezettségeket. Ezenkívül az EEHK biztosítja a rádióspektrummal (a továbbiakban: spektrum) történő hatékony és eredményes gazdálkodást is. Ezek a rendelkezések megerősítik a spektrumhasználati engedélyek alapvető szempontjaira vonatkozó tagállami gyakorlatok koherenciáját. Az említett rendelkezések előmozdítják az infrastruktúra-szintű versenyt és a rendkívül nagy kapacitású hálózatok kiépítését az Unió egészében. Végezetül az EEHK szabályozza az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának különböző vonatkozásait, beleértve az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket, a számozási erőforrásokat és a végfelhasználók jogait. E szabályok megerősítésének célja a fogyasztók biztonságának és védelmének növelése, különösen az e szolgáltatásokhoz megfizethető áron való hozzáférés tekintetében.

38 Másrészt a 2018/1972 irányelv lengyel jogba történő átültetésének elmaradása először is hátrányosan érinti az Unió egészében érvényesülő szabályozási gyakorlatokat az elektronikus hírközlési rendszer irányítása, a spektrumhasználati engedélyek és a piacra jutási szabályok terén. Következésképpen a vállalkozások nem részesülnek sem a meglévő spektrumhasználati jogok megadására vagy megújítására vonatkozó következetesebb és kiszámíthatóbb eljárások előnyeiből, sem pedig a szabályozás kiszámíthatóságából, amely a spektrumhasználati engedélyek legalább 20 éves időtartamából ered. Az ilyen hiányosságok közvetlen hatással vannak a rendkívül

nagy kapacitású hálózatok Unión belüli rendelkezésre állására és kiépítésére. Másodszor, a fogyasztók nem részesülhetnek az ezen irányelv által számukra biztosított olyan kézzelfogható előnyökből, mint amilyenek például a megfizethető hírközlési szolgáltatások nyújtásához való hozzáférésre vonatkozó megoldások, a szerződésekkel kapcsolatos egyértelmű tájékoztatás követelménye, az átlátható díjszabás alkalmazására vonatkozó kötelezettség, a hálózatszolgáltatók közötti váltás egyszerűsítése a megfizethetőbb kiskereskedelmi árak előmozdítása érdekében, valamint az üzemeltetők azon kötelezettsége, hogy a fogyatékossággal élő végfelhasználók számára egyenértékű hozzáférést biztosítsanak a hírközlési szolgáltatásokhoz.

39 Mivel a Bizottság nem azonosított súlyosító vagy enyhítő tényezőket, a jelen ügyben 10-es súlyossági együtthatót javasol.

40 Másodsorban, ami a kötelezettségszegés időtartamát illeti, a Bizottság azt állítja, hogy az a 2018/1972 irányelv által rögzített átültetési határidő lejártát követő naptól, azaz 2020. december 22-től a jelen kereset Bírósághoz való benyújtására vonatkozó határozat elfogadásának időpontjáig, azaz 2022. április 6-ig tartó időszaknak felel meg. Ebből következik, hogy a releváns időszak tizenöt hónap. A 2005. évi közleménynek a 2011. évi közleménnyel összefüggésben értelmezett 17. pontjában előírt havi 0,10-es együttható alkalmazásával tehát az időtartamra vonatkozó együttható 1,5.

41 Harmadsorban, a Lengyel Köztársaság fizetési képességét illetően a Bizottság „A Bizottság által az Európai Unió Bírósága előtt folyó kötelezettségszegési eljárásokban javasolt egyösszegű átalánybírságok és napi kényszerítő bírságok számítási módszerének módosítása” című 2019/C 70/01 közleményében (HL 2019. C. 70., 1. o.) előírt „n” együtthatót alkalmazta. Ez az együttható két tényezőt vesz figyelembe, nevezetesen az érintett tagállam bruttó hazai termékét (GDP), és intézményi súlyát, amelyet az e tagállam európai parlamenti mandátumainak száma képvisel.

42 Még ha a Bíróság a 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatérítettése – Ferronickel) ítéletében (C-51/20, EU:C:2022:36) már meg is kérdőjelezte mind e második tényező, mind pedig az e közleményben előírt 4,5-ös kiigazítási együttható relevanciáját, a Bizottság mindazonáltal úgy határozott, hogy a jelen ügyben az e közleményben előírt kritériumokat alkalmazza egy olyan új közlemény elfogadásáig, amely figyelembe veszi a Bíróság e közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatát.

43 Így „A kötelezettségszegési eljárások keretében a Bizottság által az Európai Unió Bíróságának javasolt egyösszegű átalánybírságok és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok aktualizálása” című 2022/C 74/02 bizottsági közlemény (HL 2022. C 74., 2. o.) (a továbbiakban: 2022. évi közlemény) alapján az „n” együttható a Lengyel Köztársaság esetében 1,45.

44 Az „Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén” című 2017/C 18/02 közleményének (HL 2017. C 18., 10. o.) megfelelően a Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy a Lengyel Köztársaságra szabjon ki egyrészt kényszerítő bírságot a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjától annak teljes végrehajtásáig terjedő időszakra, másrészt pedig szabjon ki átalányösszeget a 2018/1972 irányelvben előírt átültetési határidő lejártát követő nap és azon időpont közötti időszakra, amikor e tagállam teljes mértékben eleget tesz az ezen irányelvből eredő kötelezettségeinek, vagy amikor a jelen ítéletet kihirdetik.

45 A kényszerítő bírságot illetően a Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2005. évi közlemény 18. pontja értelmében e bírság összegének azzal a hatással kell járnia, hogy a szankció arányos és visszatartó erejű legyen. E célból a napi kényszerítő bírság összegét úgy kell kiszámítani, hogy az egységes átalányalapot megszorozzák a súlyossági együtthatóval és az időtartamra vonatkozó együtthatóval, majd az érintett tagállamra alkalmazandó „n” együtthatóval. Márpedig a kényszerítő bírság kiszámításának egységes átalányalapja a 2022. évi közleménynek megfelelően napi 2726 euró. Amint az a jelen ítélet 39. és 40. pontjában megállapításra került, a Bizottság által javasolt súlyossági együttható és az időtartamra vonatkozó együttható 10, illetve 1,5. Az „n” együttható a Lengyel Köztársaság esetében 1,45. Így a Bizottság által javasolt napi kényszerítő bírság összege 59 290,5 euró a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjától.

46 Ami az átalányösszeget illeti, a 2005. évi közlemény 20. pontjából kitűnik, hogy annak legalább egy minimális állandó alappal kell rendelkeznie, amely azt az elvet tükrözi, hogy minden olyan eset, amikor huzamosabb ideig elmulasztják az uniós jog végrehajtását, önmagában, minden súlyosbító körülménytől függetlenül veszélyt jelent a jogszerűség elvére egy jogra épülő közösségben, és ez indokolja a megfelelő mértékű szankció kiszabását. A 2022. évi közleménynek megfelelően a Lengyel Köztársaság esetében a minimális átalányösszeg 3 270 000 euró.

47 Amennyiben az átalányösszeg kiszámításának eredménye meghaladná ezt a minimális átalányösszeget, a Bizottság a 2005. és a 2011. évi közleménye által meghatározott módszer alkalmazásával azt javasolja a Bíróságnak, hogy az átalányösszeget úgy határozza meg, hogy a napi összeget szorozza meg azon napok számával, amelyek során az érintett jogsértés a szóban forgó irányelvben előírt átültetési határidő lejártát követő nap és e jogsértés megszűnésének időpontja, illetve ennek hiányában az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján hozott ítélet kihirdetésének időpontja között fennállt. Így az átalányösszeg napi összegét úgy kell kiszámítani, hogy az átalányösszeg napi összegének kiszámítására alkalmazandó egységes átalányalapot meg kell szorozni a súlyossági együtthatóval és az „n” együtthatóval. Márpedig ez az egységes átalányalap a 2022. évi közlemény értelmében 909 euró. Mivel a jelen ügyben a súlyossági együttható és az „n” együttható 10, illetve 1,45, ebből az következik, hogy az átalányösszeg napi összege 13 180,5 euró. Ezen átalányösszeg e napi összeg és a 2018/1972 irányelvben meghatározott átültetési határidő lejártát követő nap, azaz 2020. december 22. és azon időpont között eltelt napok számának szorzata, amikor a Lengyel Köztársaság eleget tesz az ezen irányelvből eredő kötelezettségeinek vagy a jelen ügyben hozott ítéletet kihirdetik, azzal, hogy az említett összeg nem lehet alacsonyabb az e tagállam vonatkozásában a 2022. évi közleményben meghatározott 3 270 000 euró minimális átalányösszegnél.

48 Ellenkérelmében a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy a Bizottság által javasolt átalányösszeg és kényszerítő bírság összege túlzott és aránytalan az állítólagos kötelezettségszegés súlyához képest.

49 Egyrészt a súlyossági együttható meghatározását illetően a Lengyel Köztársaság azt rója fel a Bizottságnak, hogy nem végzett részletes elemzést, amint azt a 2005. évi közlemény és a Bíróság ítélkezési gyakorlata megköveteli. A Bizottság olyan általános megfogalmazásokra szorítkozott, amelyek nem teszik lehetővé sem a megsértett uniós jogi rendelkezések fontosságának, sem pedig a 2018/1972 irányelv átültetése elmulasztásának az egyéni és közérdekre gyakorolt hatásának megállapítását.

50 A Bizottság tévesen értékelte az állítólagos kötelezettségszegéssel érintett uniós jogszabályok tényleges fontossági szintjét. A 2018/1972 irányelv ugyanis nagyrészt átveszi a korábban hatályban lévő irányelvek azon rendelkezéseit, amelyeket teljes mértékben átültettek a lengyel jogrendbe, anélkül hogy jellegében rendszerszintű módosításokat vezetne be. E módosítások némelyikének ugyanis csak szerkesztési értéke vagy csekély jelentősége van.

51 A Bizottság által lényegesnek tekintett módosításokat illetően a Lengyel Köztársaság arra hivatkozik, hogy a lengyel jog már tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek lényegében hasonlóak a 2018/1972 irányelvben előírtakhoz, és biztosítják az ezen irányelv által követett célok megvalósítását. E rendelkezések 2020. december 21-én, vagyis az ezen irányelv átültetésére előírt határidő lejártának napján már hatályba léptek.

52 Még ha az említett rendelkezések Bizottsággal való közlésének elmaradása miatt azokat nem is vették figyelembe a szóban forgó kötelezettségszegés fennállásának értékelése során, a Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy azokat figyelembe kell venni az e kötelezettségszegés súlyosságára vonatkozó együttható kiszámítása, és különösen a 2018/1972 irányelv megfelelő időben történő átültetése elmaradásának a közérdekre és az egyéni érdekekre gyakorolt hatásainak értékelése céljából.

53 Ami másrészt a visszatartó hatás és különösen az „n” együttható alkalmazásának figyelembevételét illeti, a Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy – mint a 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatérítettése – Ferronickel) ítélet (C-51/20, EU:C:2022:36) alapjául szolgáló ügyben – nem kell figyelembe venni az alperes tagállam Unión belüli intézményi súlyát, és elegendő a GDP-jét alapul venni. Ebben az esetben az „n” együtthatót 1,03-ra kell csökkenteni.

54 Következésképpen a Lengyel Köztársaság a súlyossági együttható és az „n” együttható csökkentését, következésképpen pedig a Bizottság által kért szankciók összegének csökkentését kéri.

55 Válaszában a Bizottság elsősorban úgy véli, hogy a Lengyel Köztársaság érvelése következetlen, mivel egyrészt azt állítja, hogy a 2018/1972 irányelv részletes szövege számos érdemi elemzést és nyilvános konzultációkat követelt meg, ideértve a fogyasztókkal és a vállalkozásokkal folytatott nyilvános konzultációkat is, ami késedelmes átültetéshez vezetett, másrészt pedig, hogy ez az irányelv nagyrészt átveszi a korábbi irányelvek rendelkezéseit, olyannyira, hogy a szóban forgó kötelezettségszegés nem gyakorolhat konkrét és érdemi hatást a piacra vagy a végfelhasználók helyzetére.

56 Másodsorban a Bizottság rámutat arra, hogy e válasz benyújtásának időpontjában a Lengyel Köztársaság által említett, a 2018/1972 irányelv követelményeinek megfelelő nemzeti rendelkezéseket nem jelentették be neki az ezen irányelvet átültető intézkedésekként. A Bizottság tehát nem veheti figyelembe ezeket a rendelkezéseket a súlyossági együttható meghatározásakor.

57 Először is, a Bizottságnak nem volt lehetősége megvizsgálni, hogy az említett nemzeti rendelkezések ténylegesen biztosították-e a 2018/1972 irányelv rendelkezéseinek teljes körű átültetését.

58 Másodszor, mindenesetre ezen irányelv előírja azt a kötelezettséget, hogy az ilyen nemzeti rendelkezések szövegét megfelelő formában kell közölni a Bizottsággal oly módon, hogy a Bizottság meg tudja határozni az ilyen közlés időpontját és terjedelmét. A Lengyel Köztársaság álláspontja annak kijelentésével lenne egyenértékű, hogy a Bizottsághoz intézett hivatalos közlés

helyettesíthető azzal, hogy a Bíróság előtt megemlítik a szóban forgó irányelv átültetésére irányuló intézkedéseket, ami *de facto* közlésnek minősül, és ez közvetlen ellentmondásban áll az ezen irányelvben előírt bejelentési kötelezettség megfogalmazásával, és az uniós jog hatékony érvényesülésének rovására megfosztaná e kötelezettséget a lényegétől. Ez akkor is érvényes, ha valamely irányelv átültetése már hatályban lévő nemzeti szabályokkal is biztosítható. Ilyen esetben ugyanis a tagállamok nem mentesülnek azon kötelezettség alól, hogy tájékoztassák a Bizottságot e szabályok létezéséről.

59 Harmadszor, a tagállamok tehát kötelesek világos és pontos információkat szolgáltatni a Bizottságnak, és egyértelműen megjelölni, hogy melyek azok a törvényi, rendeleti és közigazgatási intézkedések, amelyekkel a tagállam úgy ítéli meg, hogy az érintett irányelvből eredő egyes kötelezettségeket teljesítette. Ilyen tájékoztatás hiányában a Bizottság ugyanis nincs abban a helyzetben, hogy ellenőrizhesse, hogy az érintett tagállam valóban és teljeskörűen átültette-e ezen irányelvet.

60 Negyedszer, a Bizottság hangsúlyozza, hogy a Lengyel Köztársaság által előadott érvek általános jellegűek, és azokból nem lehet arra következtetni, hogy az említett jogszabályok ténylegesen és teljes mértékben átültetik a 2018/1972 irányelv rendelkezéseit a lengyel jogrendbe.

61 Harmadsorban, ami az „n” együtthatót illeti, a Bizottság fenntartja álláspontját.

62 Viszonválaszában a Lengyel Köztársaság kifejti, hogy először is a súlyossági együtthatót illetően nem vitatja, hogy valamely irányelv teljes átültetésének biztosítása érdekében a nemzeti intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség és az ezen intézkedések Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettség a tagállamok alapvető kötelezettségeinek minősülnek, és hogy e kötelezettségek megsértését egyértelműen súlyosnak kell tekinteni. Továbbá nem véli úgy, hogy a Bizottsághoz intézett hivatalos közlés helyébe *de facto* közlés léphet.

63 Ugyanakkor egyrészt ez nem jelenti azt, hogy amikor a Bizottság a szankciók összegének meghatározása céljából értékeli a 2018/1972 irányelv megfelelő időben történő átültetése elmulasztásának a belső piacra és a fogyasztókra gyakorolt hatásait, kizárólag amiatt teljes mértékben figyelmen kívül hagyhatja az alkalmazandó nemzeti jogszabályt, hogy arról nem értesítették. Az ellenkező elfogadása azt jelentené, hogy a súlyossági együttható meghatározása keretében a tagállamok magatartásának potenciális hatásait, nem pedig e magatartások tényleges hatásait értékelnék. Márpedig a 2005. évi közlemény 16. pontjának megfelelően a jogsértés súlyossági együtthatóját befolyásoló paraméterek között külön említésre kerül az e jogsértés tárgyát képező uniós jogi rendelkezések fontossága, valamint ennek az egyéni és közérdekre gyakorolt hatásai. A Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy e paraméterek közül az első keretében az érintett uniós jogi aktus terjedelmét értékelik elméleti síkon, és ez magában foglalja többek között az aktus végrehajtása elmaradásának lehetséges hatásait is a tagállamokban. Ezzel szemben az állítólagos jogsértés egyéni és közérdekre gyakorolt hatásait sajátos összefüggésben kell elemezni, figyelembe véve nemcsak a 2018/1972 irányelv rendelkezéseit, hanem a ténybeli körülményeket is, amelyek között a hatályos nemzeti rendelkezések is szerepelnek, még ha azokat nem is jelentették be. E tekintetben e tagállam a 2013. június 25-i Bizottság kontra Cseh Köztársaság ítélet (C-241/11, EU:C:2013:423) 53. pontjára hivatkozik.

64 Végezetül a Lengyel Köztársaság tudatja, hogy 2022. november 25-én egy sor jogi aktust jelentett be a Bizottságnak, és hogy a két átültető törvényre vonatkozó javaslatot 2022. december 9-én továbbították a Sejmnek (Szejm [a lengyel törvényhozás alsóháza], Lengyelország), amit a 2005. évi közlemény 16.3. pontjának megfelelően enyhítő körülménynek kell tekinteni, mivel ez a jogalkotási munkálatok előrehaladásáról tanúskodik.

65 Másrészt e tagállam azt állítja, hogy érvelése nem következetlen. Az a tény ugyanis, hogy a 2018/1972 irányelv nagyrészt átveszi a hatályon kívül helyezett irányelveket, nem zárja ki az általa bevezetett új rendelkezések kétértelműségének fennállását. Az ellenkérelemben felvetett problémák éppen ezen új rendelkezésekre vonatkoztak.

66 Másodszor, ami az „n” együtthatót illeti, a Lengyel Köztársaság emlékeztet arra, hogy a Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatérítettése – Ferronickel) ítélet (C-51/20, EU:C:2022:36) kihirdetésére 2022. január 20-án került sor, és a Bizottság nem hivatkozhat befejezetlen elemzésekre annak igazolása érdekében, hogy azt nem hajtották végre. Ez az ítélet nagy jelentőséggel bír az irányelvek átültetésének hiányára és a Bíróság ítéletei végrehajtásának elmulasztására vonatkozó, folyamatban lévő eljárások szempontjából, amelyekben a Bizottság egyrészt azt rója fel a tagállamoknak, hogy nem teljesítették a kötelezettségeiket kellő időben, másrészt maga is késlekedik az említett ítélet végrehajtásával.

A Bíróság álláspontja

67 Mivel – amint az a jelen ítélet 32. pontjából kitűnik – bizonyított, hogy az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártakor a Lengyel Köztársaság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében egyetlen, a 2018/1972 irányelv átültetésére irányuló intézkedést sem jelentett be a Bizottságnak, az így megállapított kötelezettségszegés e rendelkezés hatálya alá tartozik.

68 A Bizottság kényszerítő bírság és átalányösszeg kiszabását kéri.

69 Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az, hogy e két intézkedés közül az egyiket vagy a másikat kell alkalmazni, attól függ, hogy az adott ügy körülményeitől függően melyik alkalmas a megvalósítani kívánt cél elérésére. Míg a kényszerítő bírság kiszabása különösen arra tűnik alkalmasnak, hogy ösztönözze a tagállamot, hogy a lehető legrövidebb időn belül szüntesse meg az olyan kötelezettségszegést, amely ilyen intézkedés hiányában folytatódna, addig az átalányösszeg kiszabása inkább annak értékelésén alapul, hogy az érintett tagállamot terhelő kötelezettségek teljesítésének elmulasztása milyen következményekkel jár a magán és közérdekek szempontjából, különösen ha a kötelezettségszegés hosszú időn keresztül fennállt (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

– *A kényszerítő bírság kiszabása iránti kérelemről*

70 Ami a kényszerítő bírság jelen ügyben való kiszabásának helyénvalóságát illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az ilyen kényszerítő bírság kiszabása főszabály szerint csak akkor igazolt, ha az a kötelezettségszegés, amelynek szankcionálására a kényszerítő bírság irányul, a tényállás Bíróság általi vizsgálatáig fennmarad (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 55. és 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71 Ebből következik, hogy annak meghatározása érdekében, hogy elképzelhető-e a jelen ügyben kényszerítő bírság kiszabása, meg kell vizsgálni, hogy a jelen ítélet 32. pontjában megállapított kötelezettségszegés az eljárás 2022. december 19-i befejezésének időpontjáig fennállt-e.

72 E tekintetben a Bírósághoz benyújtott iratokból kitűnik, hogy ebben az időpontban a Lengyel Köztársaság nem fogadta el, következésképpen nem is jelentette be a 2018/1972 irányelv rendelkezései lengyel jogba való átültetésének biztosításához szükséges intézkedéseket.

73 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel a tényállás Bíróság általi vizsgálatának időpontjáig nem fogadta el ezeket az intézkedéseket, következésképpen pedig nem is jelentette be azokat a Bizottságnak – továbbra is megvalósította a kötelezettségszegést.

74 Következésképpen a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a Lengyel Köztársaságnak a Bizottság által kért kényszerítő bírság megfizetésére való kötelezése megfelelő annak biztosításához, hogy e tagállam a lehető legrövidebb időn belül szüntesse meg a megállapított kötelezettségszegést, és megfeleljen a 2018/1972 irányelvből eredő kötelezettségeinek. Ezzel szemben, mivel nem zárható ki, hogy a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjáig ezen irányelv átültetése teljes mértékben megvalósul, e kényszerítő bírságot csak annyiban kell kiszabni, amennyiben a jelen ítélet 32. pontjában megállapított kötelezettségszegés ebben az időpontban még fennáll.

75 Emlékeztetni kell arra, hogy az e területen fennálló mérlegelési jogkörének gyakorlása során a Bíróság feladata, hogy úgy határozza meg a kényszerítő bírságot, hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, és arányos legyen a megállapított kötelezettségszegéssel, valamint az érintett tagállam fizetőképességével, másrészt pedig az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének második albekezdése értelmében ne haladja meg a Bizottság által megjelölt összeget (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

76 A Bíróság által a kényszerítő bírság összegének meghatározása céljából végzett értékelés keretében az uniós jog egységes és hatékony alkalmazása céljából e bírság kényszerítő jellegének biztosítása érdekében figyelembe veendő alapvető szempontok főszabály szerint a következők: a jogsértés időtartama és súlya, valamint a szóban forgó tagállam fizetési képessége. E szempontok alkalmazásakor a Bíróságnak különösen a kötelezettségszegés által a szóban forgó köz- és magánérdekekre gyakorolt következményeket, valamint az ahhoz fűződő sürgősség fennálltát kell figyelembe vennie, hogy az érintett tagállam teljesítse a kötelezettségeit (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

77 Elsősorban a jogsértés súlyát illetően emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv teljes átültetésének biztosítása érdekében a nemzeti intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség, illetve az ezen intézkedések Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettség az uniós jog teljes érvényesülésének biztosítása érdekében a tagállamok alapvető kötelezettségének minősül, és e kötelezettségek megsértését ezért egyértelműen súlyosnak kell tekinteni (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

78 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy – amint az a jelen ítélet 32. pontjából kitűnik – az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártakor, azaz 2021. november 23-án a Lengyel Köztársaság nem teljesítette a 2018/1972 irányelvből eredő átültetési kötelezettségeit, így

az uniós jog teljes érvényesülése nem volt biztosítva. E kötelezettségszegés súlyát növeli az a körülmény, hogy a Lengyel Köztársaság ebben az időpontban még nem jelentett be semmilyen intézkedést ezen irányelv átültetése vonatkozásában.

79 Ezenkívül, amint azt a Bizottság hangsúlyozza, a 2018/1972 irányelv a fő jogalkotási aktus az elektronikus hírközlés területén.

80 Közelebbről, mindenekelőtt a 2018/1972 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében az irányelv „létrehozza az elektronikus hírközlő hálózatokra, az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, a kapcsolódó eszközökre és a kapcsolódó szolgáltatásokra, valamint a végberendezések egyes aspektusaira vonatkozó szabályozás harmonizált keretét. Megállapítja a nemzeti szabályozó hatóságok és adott esetben egyéb illetékes hatóságok feladatait, és eljárásokat alakít ki a keretszabályozásnak az Unió egészében történő harmonizált alkalmazására”.

81 Továbbá ezen irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerint ezen irányelv célja egyrészt az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások belső piacának létrehozása, amely rendkívül nagy kapacitású hálózatok kiépítéséhez és elterjedéséhez, fenntartható versenyhez, az elektronikus hírközlési szolgáltatások interoperabilitásához, valamint a hálózatok és szolgáltatások biztonságához vezet, a végfelhasználók számára előnyök biztosítása mellett, másrészt célja, hogy a hatékony verseny és választás révén az Unió egész területén biztosítsa a jó minőségű és megfizethető, nyilvánosan elérhető szolgáltatások nyújtását, kezelje azokat az eseteket, amikor a végfelhasználók igényeit a piac nem elégíti ki megfelelően, beleértve a fogyatékossággal élő személyek igényeit is annak érdekében, hogy más felhasználókkal azonos feltételek mellett férhessenek hozzá a szolgáltatásokhoz, és meghatározza a végfelhasználók számára biztosítandó jogokat.

82 Végül, amint az az említett irányelv (2) és (3) preambulumbekezdéséből következik, az irányelv a technológiai változások és piaci fejlemények figyelembevétele érdekében módosítja az elfogadása előtt hatályban lévő szabályozási keretet.

83 Kétségtelen, hogy – amint arra a Lengyel Köztársaság rámutat – a szóban forgó területet már szabályozzák más uniós jogi aktusok, amelyeket ezen irányelv módosít vagy felvált.

84 Mindemellett az említett irányelv nem korlátozódik e jogi aktusok kodifikációjára. Amint azt ugyanis a Bizottság hangsúlyozza, anélkül hogy ezt a Lengyel Köztársaság vitatná, az EEHK megerősíti többek között a fogyasztók választási lehetőségeit és jogait, magasabb szintű hírközlési szolgáltatási szabványokat biztosítva, valamint megerősíti a nemzeti szabályozó hatóságok szerepét azáltal, hogy hatásköri minimumot határoznak meg e hatóságok számára, valamint azáltal, hogy megerősíti függetlenségüket, megállapítva a kinevezések kritériumait és az adatszolgáltatási kötelezettségeket. Ezenkívül az EEHK szabályozza az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának különböző vonatkozásait, beleértve az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket, a számozási erőforrásokat és a végfelhasználók jogait. Az elektronikus hírközlési ágazat szervezetére vonatkozó, az EEHK által meghatározott szabályok megerősítésének célja a fogyasztók biztonságának és védelmének növelése, különösen az e szolgáltatásokhoz megfizethető áron való hozzáférés tekintetében.

85 Márpedig, amint arra a Bizottság helyesen hivatkozik, az, hogy a Lengyel Köztársaság nem ültette át a 2018/1972 irányelvet, először is hátrányosan érinti az Unió egészében érvényesülő szabályozási gyakorlatokat az elektronikus hírközlési rendszer irányítása, a spektrumhasználati engedélyek és a piacra jutási szabályok terén. Következésképpen a vállalkozások nem részesülnek

sem a meglévő spektrumhasználati jogok megadására vagy megújítására vonatkozó következetesebb és kiszámíthatóbb eljárások előnyeiből, sem pedig a szabályozás kiszámíthatóságából, amely a spektrumhasználati engedélyek legalább 20 éves időtartamából ered. Az ilyen hiányosságok közvetlen hatással vannak a rendkívül nagy kapacitású hálózatok Unión belüli rendelkezésre állására és kiépítésére. Másodszor, a fogyasztók nem részesülhetnek az ezen irányelv által számukra biztosított olyan kézzelfogható előnyökből, mint amilyenek például a megfizethető hírközlési szolgáltatások nyújtásához való hozzáférésre vonatkozó megoldások, a szerződésekkel kapcsolatos egyértelmű tájékoztatás követelménye, az átlátható díjszabás alkalmazására vonatkozó kötelezettség, a hálózatszolgáltatók közötti váltás egyszerűsítése a megfizethetőbb kiskereskedelmi árak előmozdítása érdekében, valamint az üzemeltetők azon kötelezettsége, hogy a fogyatékossággal élő végfelhasználók számára egyenértékű hozzáférést biztosítsanak a hírközlési szolgáltatásokhoz.

86 Másodsorban, a jogsértés időtartamát illetően emlékeztetni kell arra, hogy ezen időtartamot főszabály szerint a tényállás Bíróság általi mérlegelése időpontjának figyelembevételével kell értékelni, és hogy a tényállás ezen értékelését úgy kell tekinteni, mint amelyre az eljárás befejezésének időpontjában kerül sor (lásd ebben az értelemben: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 66. és 79. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

87 Egyrészt azon időszak kezdetét illetően, amelyet az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kiszabandó kényszerítő bírság összegének meghatározása érdekében figyelembe kell venni, a Bíróság kimondta, hogy a szóban forgó kötelezettségszegés időtartamának értékelése szempontjából az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta az irányadó (lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Bizottság kontra Románia [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-549/18, EU:C:2020:563, 79. pont; 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-550/18, EU:C:2020:564, 90. pont).

88 A jelen ügyben érvényesen nem vitatható, hogy az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2021. november 23-án a Lengyel Köztársaság nem fogadta el a 2018/1972 irányelv átültetésének biztosításához szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, következésképpen pedig nem is jelentette be azokat a Bizottságnak.

89 Másrészt, amint az a jelen ítélet 72. és 73. pontjából kitűnik, az ezen ítélet 32. pontjában megállapított kötelezettségszegés még nem szűnt meg a Bíróság előtti eljárás befejezésének időpontjában, azaz 2022. december 19-én.

90 Márpedig a jogsértés csaknem tizenhárom hónapos időtartama jelentősnek minősül, tekintettel arra, hogy a 2018/1972 irányelv 124. cikke értelmében a tagállamok az említett irányelv rendelkezéseit legkésőbb 2020. december 21-ig voltak kötelesek átültetni.

91 Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy ez az időtartam részben olyan rendkívüli körülményekből eredhetett, amelyek a Covid19-világjárványhoz kapcsolódtak. A Lengyel Köztársaság ugyanis azt állítja – anélkül, hogy ezt vitatnák –, hogy ezek az előre nem látható és akaratától független körülmények késleltették a 2018/1972 irányelv átültetéséhez szükséges jogalkotási folyamatot, következésképpen meghosszabbították azt az időszakot, amelynek során a jelen ítélet 32. pontjában megállapított kötelezettségszegés fennállt.

92 Harmadsorban, ami a szóban forgó tagállam fizetési képességét illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy e tagállamnak a tényállás Bíróság általi vizsgálata időpontjában ismert GDP-jét kell figyelembe venni (lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Bizottság kontra Románia [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-549/18, EU:C:2020:563, 85. pont; 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-550/18, EU:C:2020:564, 97. pont).

93 A Bizottság azt javasolja, hogy a Lengyel Köztársaság GDP-jén kívül kerüljön figyelembevételre e tagállam Unión belüli, a Parlamentben őt megillető mandátumok számában kifejeződő intézményi súlya is. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy 4,5-ös kiigazítási együtthatót kell alkalmazni azon szankciók arányosságának és visszatartó erejének biztosítása érdekében, amelyeknek az említett tagállamra való kiszabását kéri a Bíróságtól.

94 A Bíróság azonban, amint arra a Lengyel Köztársaság helyesen hivatkozik, a közelmúltban nagyon világosan kifejtette egyrészt, hogy az érintett tagállam intézményi súlyának figyelembevétele nem tűnik elengedhetetlennek a kellő elrettentés biztosításához, továbbá ahhoz, hogy e tagállamot jelenlegi vagy jövőbeli magatartásának megváltoztatására késztesse, másrészt pedig, hogy a Bizottság nem bizonyította azokat az objektív kritériumokat, amelyek alapján a 4,5-ös kiigazítási együttható értékét meghatározta (lásd ebben az értelemben: 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatérítettése – Ferronickel] ítélet, C-51/20, EU:C:2022:36, 115. és 117. pont).

95 A fentiekre figyelemmel és a Bíróság számára az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében elismert mérlegelési jogkörére tekintettel, amely rendelkezés kimondja, hogy a Bíróság az általa kiszabott kényszerítő bírság tekintetében nem haladhatja meg a Bizottság által meghatározott összeget, abban az esetben, ha a jelen ítélet 32. pontjában megállapított kötelezettségszegés a jelen ítélet kihirdetésének időpontjában továbbra is fennáll, a Lengyel Köztársaságot kötelezni kell arra, hogy ezen időponttól kezdődően e kötelezettségszegés e tagállam általi megszüntetéséig napi 50 000 euró összegű kényszerítő bírságot fizessen a Bizottságnak.

– *Az átalányösszeg kiszabása iránti kérelemről*

96 Ami az átalányösszeg jelen ügyben való kiszabásának helyénvalóságát illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság feladata, hogy az egyes esetekben az előtte folyamatban lévő ügy körülményeitől függően, valamint a meggyőzés és visszatartás szerinte szükséges mértéke alapján meghatározza az uniós jog hasonló megsértése megismétlődésének a megelőzéséhez szükséges megfelelő pénzügyi szankciókat (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

97 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy annak ellenére, hogy a Lengyel Köztársaság a pert megelőző eljárás során végig együttműködött a Bizottság szolgálataival, és hogy tájékoztatta ez utóbbiakat azokról az okokról, amelyek megakadályozták őt abban, hogy biztosítsa a 2018/1972 irányelv lengyel jogba való átültetését, a megállapított kötelezettségszegést övező valamennyi jogi és ténybeli körülmény, azaz az ezen átültetéshez szükséges intézkedések közlésének teljes hiánya az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, sőt még a jelen kereset benyújtásának időpontjában is arra utal, hogy az uniós jog jövőbeli, hasonló módon ismétlődő megsértéseinek tényleges megelőzése a jellegénél fogva megköveteli

olyan visszatartó intézkedések elfogadását, mint az átalányösszeg kiszabása (lásd analógia útján: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

98 Ebből következik, hogy helyénvaló átalányösszeget kiszabni a Lengyel Köztársasággal szemben.

99 Ami ezen átalányösszeg kiszámítását illeti, emlékeztetni kell arra, hogy amikor a Bíróság e tárgykörben a Bizottság indítványai által kijelölt keretek között a mérlegelési jogkörét gyakorolja, az ő feladata akként meghatározni azt az átalányösszeget, amelynek megfizetésére valamely tagállamot az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében kötelezni lehet, hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, másrészt pedig arányos legyen az elkövetett jogsértéssel. Az e tekintetben jelentős tényezők között szerepelnek különösen olyan szempontok, mint a megállapított kötelezettségszegés súlya, továbbá e kötelezettségszegés fennállásának időtartama, valamint a szóban forgó tagállam fizetési képessége (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

100 Amint arra a jelen ítélet 86. pontja emlékeztet, a jogsértés időtartamát főszabály szerint a tényállás Bíróság általi mérlegelése időpontjának figyelembevételével kell értékelni, és hogy a tényállás ezen értékelését úgy kell tekinteni, mint amelyre az eljárás befejezésének időpontjában kerül sor.

101 Ami egyrészt azon időszak kezdetét illeti, amelyet az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kiszabandó átalányösszeg meghatározása érdekében figyelembe kell venni, a Bíróság kimondta, hogy a napi kényszerítő bírságtól eltérően a szóban forgó kötelezettségszegés időtartamának értékelése szempontjából figyelembe veendő időpont nem az, amikor lejár az indokolással ellátott véleményben előírt határidő, hanem az az időpont, amikor a szóban forgó irányelv átültetésére előírt határidő lejár (2020. július 16-i Bizottság kontra Románia [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-549/18, EU:C:2020:563, 79. pont; 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-550/18, EU:C:2020:564, 90. pont).

102 A jelen ügyben érvényesen nem vitatható, hogy a 2018/1972 irányelv 124. cikkében meghatározott átültetési határidő lejártáig, vagyis 2020. december 21-ig a Lengyel Köztársaság nem fogadta el az ezen irányelv átültetésének biztosításához szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, következésképpen pedig nem is jelentette be azokat a Bizottságnak.

103 Másrészt, amint az a jelen ítélet 89. pontjában már megállapítást nyert, az eljárás befejezésének időpontjában, azaz 2022. december 19-én az ezen ítélet 32. pontjában megállapított kötelezettségszegés még nem szűnt meg, így e napig e kötelezettségszegés 728 napon keresztül tartott.

104 Mindazonáltal figyelembe kell venni, hogy e kötelezettségszegés időtartama részben a jelen ítélet 91. pontjában említett kivételes körülményekből eredhetett.

105 Ebből következik, hogy figyelembe véve mind a jogsértés súlyára vonatkozó, a jelen ítélet 77–85. pontjában szereplő megfontolásokat, mind a Lengyel Köztársaság fizetési képességével kapcsolatos, a jelen ítélet 92–94. pontjában szereplő megfontolásokat, valamint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése által a Bíróság részére biztosított mérlegelési jogkört, amely rendelkezés kimondja, hogy a Bíróság által kiszabott átalányösszeg mértéke nem haladhatja meg a Bizottság által meghatározott összeget, meg kell állapítani, hogy a 2018/1972 irányelv

124. cikkének megsértéséből eredőhöz hasonló és az uniós jog teljes érvényesülését hátrányosan érintő jogsértések jövőbeli megismétlődésének tényleges megelőzése a jellegénél fogva megköveteli átalányösszeg kiszabását, amelynek összegét 4 millió euróban kell megállapítani.

106 Következésképpen a Lengyel Köztársaságot kötelezni kell arra, hogy fizessen a Bizottságnak 4 millió euró átalányösszeget.

A költségekről

107 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Lengyel Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségei, valamint a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (kilencedik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Lengyel Köztársaság – mivel az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártáig nem fogadta el az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, és következésképpen nem jelentette be e rendelkezéseket az Európai Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelv 124. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2) A Lengyel Köztársaság – mivel a tényállás Bíróság általi vizsgálatának időpontjában nem fogadta el a 2018/1972 irányelv rendelkezéseinek a belső jogba való átültetéséhez szükséges intézkedéseket, és következésképpen nem jelentette be ezen intézkedéseket az Európai Bizottságnak – továbbra is megvalósította a kötelezettségszegést.

3) Amennyiben a 1. pontban megállapított kötelezettségszegés a jelen ítélet kihirdetésének napján továbbra is fennáll, a Bíróság kötelezi a Lengyel Köztársaságot arra, hogy ezen időponttól kezdődően e kötelezettségszegés e tagállam általi megszüntetéséig napi 50 000 euró összegű kényszerítő bírságot fizessen az Európai Bizottságnak.

4) A Bíróság kötelezi a Lengyel Köztársaságot, hogy fizessen az Európai Bizottságnak 4 millió euró átalányösszeget.

5) A Bíróság a Lengyel Köztársaságot kötelezi a saját költségein felül az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

Aláírások