ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

14 maart 2024*

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Richtlijn (EU) 2018/1972 – Europees wetboek voor elektronische communicatie – Geen omzetting of mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Vordering tot veroordeling om een forfaitaire som en een dwangsom te betalen – Criteria voor de vaststelling van het bedrag van de sanctie”

In zaak C-452/22,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 8 juli 2022,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door U. Małecka, L. Malferrari en E. Manhaeve als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

verweerster,

wijst

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, waarnemend voor de kamerpresident, S. Rodin en L. S. Rossi (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Pools.

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof om:

– vast te stellen dat de Republiek Polen in de verplichtingen die op haar rusten krachtens richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB 2018, L 321, blz. 36), is tekortgeschoten doordat zij niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan deze richtlijn, althans deze bepalingen niet heeft meegedeeld aan de Commissie;

– de Republiek Polen te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som van 13 180,50 EUR per dag, met een minimum van 3 270 000 EUR;

– indien de in het eerste streepje beschreven niet-nakoming voortduurt tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak, de Republiek Polen te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 59 290,50 EUR per dag vanaf die datum tot de datum waarop deze lidstaat de krachtens richtlijn 2018/1972 op hem rustende verplichtingen is nagekomen, en

– de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

2 De overwegingen 2 en 3 van richtlijn 2018/1972 luiden:

„(2) De werking van de vijf richtlijnen die deel uitmaken van het huidige regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten […] is onderworpen aan een periodieke toetsing door de Commissie, met name om te bepalen of wijzigingen nodig zijn in het licht van technologische en marktontwikkelingen.

(3) In haar mededeling van 6 mei 2015 houdende een strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa heeft de Commissie verklaard dat zij bij de herziening van het telecommunicatiekader het accent zou leggen op maatregelen die erop gericht zijn investeringen in snelle breedbandnetwerken te stimuleren, een consistente, op de interne markt gebaseerde, benadering van radiospectrumbeleid en -beheer volgen, de voorwaarden scheppen voor een echte interne markt door versnippering van de regelgeving te bestrijden en zorgen voor de doeltreffende bescherming van consumenten, een gelijk speelveld voor alle marktpartijen en een consequente toepassing van de regels, alsmede een doeltreffender institutioneel regelgevingskader bieden.”

3 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp, toepassingsgebied en doelen”, bepaalt:

1. Bij deze richtlijn wordt een geharmoniseerd kader voor de regelgeving inzake elektronischecommunicatienetwerken, elektronischecommunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten, evenals inzake bepaalde aspecten van eindapparatuur vastgesteld. De richtlijn legt taken van de nationale regelgevende instanties en, indien van toepassing, van andere bevoegde instanties vast, alsmede een reeks procedures om de

geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele [Europese] Unie te waarborgen.

2. Deze richtlijn heeft tot doel:

a) een interne markt voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten te realiseren, die leidt tot het opzetten en benutten van netwerken met zeer hoge capaciteit, duurzame concurrentie, interoperabiliteit van elektronischecommunicatiediensten, toegankelijkheid, veiligheid van netwerken en diensten en voordelen voor de eindgebruiker; en

b) ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Unie voor het publiek beschikbare diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs worden aangeboden, maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze voorziet in de behoeften van eindgebruikers, met inbegrip van de behoefte van eindgebruikers met een handicap om op voet van gelijkheid met anderen toegang te hebben tot de diensten, en de noodzakelijke rechten van eindgebruikers vast te stellen.

[…]”

4 Artikel 124 van die richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt in lid 1:

„Uiterlijk op 21 december 2020 stellen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast en maken zij deze bekend om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die maatregelen onmiddellijk mee.

De lidstaten passen die maatregelen toe vanaf 21 december 2020.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. In de bepalingen wordt tevens vermeld dat verwijzingen in bestaande wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen naar de bij deze richtlijn ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar deze richtlijn. De regels voor die verwijzing en de formulering van die vermelding worden vastgesteld door de lidstaten.”

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

5 Aangezien de Republiek Polen de Commissie geen informatie had verstrekt over de vaststelling van bepalingen die nodig waren om richtlijn 2018/1972 overeenkomstig artikel 124 ervan om te zetten in het Poolse recht, heeft de Commissie deze lidstaat op 3 februari 2021 een aanmaningsbrief gestuurd.

6 Op 6 april 2021 hebben de Poolse autoriteiten op deze brief geantwoord en daarbij met name opgemerkt dat richtlijn 2018/1972 zou worden omgezet door middel van twee wetten die uiterlijk begin augustus 2021 zouden worden bekendgemaakt en aan de Commissie zouden meegedeeld.

7 Daar de Commissie niets meer over de omzetting van richtlijn 2018/1972 had vernomen, heeft zij de Republiek Polen op 23 september 2021 een met redenen omkleed advies doen toekomen met het verzoek om vóór 23 november 2021 aan die richtlijn te voldoen.

8 Op 17 november 2021 hebben de Poolse autoriteiten op het met redenen omkleed advies geantwoord door de Commissie details te verstrekken over de stand van het wetgevend werk met betrekking tot de omzetting van richtlijn 2018/1972. Zij merkten met name op dat de bekendmaking van de omzettingswetten gepland was uiterlijk maart 2022.

9 Omdat de Commissie van mening was dat de Republiek Polen had nagelaten de bepalingen vast te stellen die nodig waren om aan richtlijn 2018/1972 te voldoen, heeft zij op 6 april 2022 besloten het onderhavige beroep in te stellen bij het Hof.

10 Op 27 april 2022 hebben de Poolse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat de ministerraad een wetsontwerp tot omzetting van richtlijn 2018/1972 had toegezonden aan de juridische commissie van het centrum voor overheidswetgeving.

11 Op 8 juli 2022 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

12 De Republiek Polen verzoekt het Hof primair om het beroep in zijn geheel te verwerpen, subsidiair om de door de Commissie gevorderde forfaitaire som en dwangsom niet op te leggen, en meer subsidiair om het bedrag van deze forfaitaire som en deze dwangsom aanzienlijk te verlagen en om de Commissie te verwijzen in de kosten.

13 Op 19 december 2022 is de schriftelijke behandeling in de onderhavige zaak gesloten.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

14 In haar verzoekschrift herinnert de Commissie eraan dat de lidstaten krachtens artikel 288, derde alinea, VWEU gehouden zijn om de nodige bepalingen vast te stellen teneinde ervoor te zorgen dat richtlijnen binnen de daarin gestelde termijnen worden omgezet in het nationale recht, en om deze bepalingen onverwijld mee te delen aan de Commissie.

15 Zij preciseert dat het bestaan van niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies.

16 In casu heeft de Republiek Polen bij het verstrijken van deze termijn en zelfs op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld, nog niet de nodige maatregelen genomen om richtlijn 2018/1972 om te zetten in haar nationale recht, althans deze maatregelen niet aan de Commissie meegedeeld.

17 Volgens de Commissie betwist de Republiek Polen niet daadwerkelijk de haar verweten niet-nakoming, maar beroept zij zich enkel op omstandigheden van praktische en interne aard om die niet-nakoming te rechtvaardigen. Dat een richtlijn niet wordt omgezet binnen de daarin vastgestelde termijn, kan evenwel niet worden gerechtvaardigd door dergelijke omstandigheden.

18 In haar verweerschrift ontkent de Republiek Polen elke niet-nakoming. Zij betoogt dat zij – gelet op het horizontale karakter van richtlijn 2018/1972 en op de aan de lidstaten gelaten vrijheid om de maatregelen voor de uitvoering van die richtlijn te kiezen – heeft besloten om een oplossing toe te passen die vergelijkbaar is met die van de Uniewetgever, meer bepaald om een nieuwe rechtshandeling vast te stellen die de telecommunicatiemarkt volledig regelt, namelijk de ustawa Prawo komunikacji elektronicznej (wet op de elektronische communicatie) en de Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (bepalingen tot uitvoering van de wet op de elektronische communicatie).

19 Om te beginnen moest volgens de Republiek Polen de goedkeuring van beide wetsontwerpen wegens hun ruime draagwijdte worden voorafgegaan door de opstelling van een aantal inhoudelijke en juridische analysen en door een brede raadpleging van zowel de overheid als de consumenten en beroepsbeoefenaren.

20 Voorts stelt die lidstaat dat de complexe en onnauwkeurige aard van de bepalingen van richtlijn 2018/1972 aanleiding hebben gegeven tot een aantal twijfels over de uitlegging ervan, wat tot meningsverschillen heeft geleid tussen de bij het wetgevend werk betrokken actoren. Deze twijfels hadden met name betrekking op de kwestie van de afbakening van de personele werkingssfeer van die richtlijn en op de vraag tot welke categorie elektronischecommunicatiediensten bepaalde RCS-diensten (Rich Communication Services) moeten worden gerekend. Met betrekking tot dit laatste punt heeft de Commissie zelf geen nuttig antwoord gegeven op een vraag die de Republiek Polen had gesteld.

21 Ten slotte heeft het wetgevend werk volgens de Republiek Polen vertraging opgelopen ten gevolge van de COVID-19-pandemie, die de organisatie van de overlegvergaderingen en de raadplegingen heeft bemoeilijkt en heeft geleid tot talrijke afwezigheden van personen die bij dat werk betrokken waren. Wegens deze pandemie moest bovendien een groot aantal belangrijke kwesties op het gebied van met name volksgezondheid, staatsveiligheid en openbare orde gelijktijdig worden behandeld.

22 In repliek brengt de Commissie daartegen in dat geen van de door de Republiek Polen aangevoerde omstandigheden kan rechtvaardigen dat deze lidstaat zijn verplichting om richtlijn 2018/1972 om te zetten niet was nagekomen toen die repliek werd ingediend.

Beoordeling door het Hof

23 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die werd vastgesteld in het met redenen omkleed advies en kan het Hof geen rekening houden met wijzigingen die zich sindsdien hebben voorgedaan [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

24 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, het hoe dan ook noodzakelijk is dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de richtlijn in kwestie vaststellen [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

25 In casu is de termijn voor de beantwoording van het met redenen omkleed advies verstreken op 23 november 2021. Derhalve moet het bestaan van de gestelde niet-nakoming worden beoordeeld aan de hand van de stand van de op deze datum geldende nationale wetgeving [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

26 In dit verband staat het vast dat de Republiek Polen op die datum niet de maatregelen had vastgesteld die nodig waren om richtlijn 2018/1972 om te zetten en dat zij dergelijke maatregelen dus niet aan de Commissie had meegedeeld.

27 Om haar niet-nakoming te rechtvaardigen, voert de Republiek Polen verschillende argumenten aan: 1) haar keuze om nieuwe wetgevingshandelingen vast te stellen die de telecommunicatiemarkt volledig regelen en waarvan de totstandkomingsprocedure bijzonder complex was; 2) de onnauwkeurigheid van de bepalingen van richtlijn 2018/1972, en 3) de gevolgen van de COVID-19-pandemie.

28 Deze argumenten kunnen de door de Commissie verweten niet-nakoming evenwel niet rechtvaardigen.

29 Ten eerste kan de vermeende complexiteit van het interne wetgevingsproces voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 namelijk niet relevant zijn, aangezien volgens vaste rechtspraak interne praktijken of situaties van een lidstaat geen rechtvaardiging kunnen vormen voor de niet-inachtneming van verplichtingen en termijnen die voortvloeien uit richtlijnen van de Unie, noch voor de te late of onvolledige omzetting ervan [arrest van 13 januari 2021, Commissie/Slovenië (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

30 Ten tweede sluit de gestelde onnauwkeurigheid en complexiteit van de bepalingen van richtlijn 2018/1972 de niet-nakoming in kwestie niet uit. Zoals de Commissie terecht aanvoert, was de Uniewetgever zich bij de vaststelling van de termijn voor de omzetting van deze richtlijn namelijk bewust van de complexiteit en nauwkeurigheid ervan en was het hoe dan ook uitsluitend aan die wetgever om deze termijn te verlengen en niet aan de lidstaten om daarvan af te wijken of aan de Commissie om dergelijke afwijkingen te gedogen. De Republiek Polen stelt evenwel niet dat zij het nodige heeft gedaan om een dergelijke verlenging te verkrijgen.

31 Wat ten derde de gevolgen van de COVID-19-pandemie betreft, die begin 2020 is uitgebroken, kan worden volstaan met de opmerking dat het aan de Uniewetgever stond om de termijn voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 te verlengen indien hij van mening was dat de gevolgen van die pandemie, die het gehele grondgebied van de Unie heeft getroffen, van dien aard waren dat de lidstaten de krachtens deze richtlijn op hen rustende verplichtingen niet konden nakomen.

32 Derhalve moet worden geconstateerd dat de Republiek Polen in de krachtens artikel 124, lid 1, van richtlijn 2018/1972 op haar rustende verplichtingen is tekortgeschoten doordat zij bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan deze richtlijn, en doordat zij dergelijke bepalingen bijgevolg niet heeft meegedeeld aan de Commissie.

Vorderingen die zijn ingesteld op grond van artikel 260, lid 3, VWEU

Argumenten van partijen

33 In haar verzoekschrift benadrukt de Commissie dat richtlijn 2018/1972 is vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure en dus binnen de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU valt, alsmede dat de niet-nakoming door de Republiek Polen van de verplichtingen van artikel 124 van deze richtlijn kennelijk een niet-mededeling van de maatregelen tot omzetting van die richtlijn in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU vormt, doordat die lidstaat de Commissie niet in kennis heeft gesteld van de bepalingen ter omzetting van die richtlijn.

34 De Commissie herinnert eraan dat zij in punt 23 van haar mededeling van 15 januari 2011, met als titel „Uitvoering van artikel 260, lid 3, VWEU" (PB 2011, C 12, blz. 1; hierna: „mededeling van 2011"), heeft gepreciseerd dat de sancties die zij op grond van artikel 260, lid 3, VWEU zal voorstellen, zullen worden berekend volgens dezelfde methode als die welke wordt gebruikt voor de aanhangigmaking van zaken bij het Hof op grond van artikel 260, lid 2, VWEU, zoals die methode wordt uiteengezet in de punten 14 tot en met 18 van mededeling SEC(2005) 1658, met als titel „Uitvoering van artikel [260 VWEU]" (PB 2007, C 126, blz. 15; hierna: „mededeling van 2005").

35 Derhalve moet de sanctie in de eerste plaats worden bepaald op basis van de ernst van de inbreuk, in de tweede plaats op basis van de duur ervan, en in de derde plaats op basis van de noodzaak om de afschrikkende werking van de sanctie zelf te waarborgen teneinde herhaling te voorkomen.

36 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, stelt de Commissie overeenkomstig punt 16 van de mededeling van 2005 en overeenkomstig de mededeling van 2011 de coëfficiënt voor de ernst vast op basis van twee parameters: ten eerste het belang van de Unieregels waarop de inbreuk betrekking heeft en ten tweede de gevolgen ervan voor de in het geding zijnde algemene en particuliere belangen.

37 Zo merkt de Commissie ten eerste op dat richtlijn 2018/1972 de belangrijkste wetgevingshandeling op het gebied van elektronische communicatie is. Om te beginnen moderniseert het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: „EECC") het regelgevingskader van de Unie voor elektronische communicatie door de keuzemogelijkheden en de rechten van de consument te versterken, hogere normen voor communicatiediensten te waarborgen, investeringen in netwerken met zeer hoge capaciteit te bevorderen en de draadloze toegang tot connectiviteit met zeer hoge capaciteit in de gehele Unie te bevorderen. Vervolgens stelt het EECC regels vast voor de organisatie van de sector elektronische communicatie, daaronder begrepen de institutionele structuur en het bestuur ervan. Het versterkt de rol van de nationale regelgevende instanties doordat het een minimumpakket aan bevoegdheden voor deze instanties vaststelt en hun onafhankelijkheid versterkt door benoemingscriteria op te stellen, alsmede doordat het de rapportageverplichtingen vastlegt. Bovendien zorgt het EECC ook voor een effectief en doeltreffend beheer van het radiospectrum (hierna: „spectrum"). Het komt de samenhang tussen de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de essentiële aspecten van spectrummachtigingen ten goede. Zij bevorderen de mededinging tussen infrastructuren en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de gehele Unie. Ten slotte regelt het EECC verschillende aspecten van het aanbieden van elektronischecommunicatiediensten, waaronder universeledienstverplichtingen, nummervoorraden en de rechten van eindgebruikers. De aanscherping van deze regels is erop gericht de veiligheid en de bescherming van de consument te verbeteren, met name wat betreft de toegang tot deze diensten tegen een betaalbare prijs.

38 Ten tweede is de niet-omzetting van richtlijn 2018/1972 in het Poolse recht om te beginnen nadelig voor de regelgevingspraktijken in de gehele Unie met betrekking tot het beheer van het elektronischecommunicatiesysteem, de spectrummachtigingen en de regels inzake markttoegang. Daardoor kunnen ondernemingen niet profiteren van meer coherente en voorspelbare procedures voor het verlenen of vernieuwen van bestaande spectrumgebruiksrechten, noch van de voorspelbaarheid van de regulering ten gevolge van de minimumduur van de spectrumlicenties van 20 jaar. Dergelijke tekortkomingen hebben een rechtstreekse invloed op de beschikbaarheid en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de Unie. Daarnaast kunnen consumenten niet profiteren van een reeks tastbare voordelen die deze richtlijn hun verschaft, zoals oplossingen voor de toegang tot betaalbare communicatiediensten, de verplichting om hun duidelijke informatie over contracten te verstrekken, de verplichting om transparante tarieven toe te passen, de vereenvoudiging van het overstappen van netwerkprovider om meer betaalbare retailtarieven te bevorderen en de verplichting voor exploitanten om eindgebruikers met een handicap gelijkwaardige toegang tot communicatiediensten te bieden.

39 Aangezien de Commissie niet heeft geconstateerd dat er sprake is van verzwarende of verzachtende factoren, stelt zij in de onderhavige zaak een coëfficiënt voor de ernst van 10 voor.

40 Wat in de tweede plaats de duur van de niet-nakoming betreft, betoogt de Commissie dat deze overeenkomt met de periode vanaf de dag die volgt op die waarop de termijn voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 is verstreken – te weten 22 december 2020 – tot de dag waarop het besluit om het onderhavige beroep bij het Hof in te stellen – te weten 6 april 2022 – is vastgesteld. Hieruit volgt dat de genoemde periode vijftien maanden bedraagt. Door toepassing van de coëfficiënt van 0,1 per maand als bedoeld in punt 17 van de mededeling van 2005, gelezen in samenhang met de mededeling van 2011, bedraagt de coëfficiënt voor de duur dus 1,5.

41 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de Republiek Polen betreft, heeft de Commissie de factor „n” toegepast als bedoeld in haar mededeling van 25 februari 2019, met als titel „Wijziging van de methode voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie voorstelt in het kader van inbreukprocedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie” (PB 2019, C 70, blz. 1). Deze factor houdt rekening met twee elementen, te weten het bruto binnenlands product (bbp) en het institutionele gewicht van de betrokken lidstaat, uitgedrukt in het aantal zetels dat aan die lidstaat is toegewezen in het Europees Parlement.

42 Het Hof heeft weliswaar in zijn arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), de relevantie van zowel dat tweede element als de aanpassingscoëfficiënt van 4,5 waarin die mededeling voorziet, reeds ter discussie gesteld, maar de Commissie heeft niettemin besloten om in casu de criteria van die mededeling toe te passen in afwachting van de vaststelling van een nieuwe mededeling waarin rekening zou worden gehouden met die recente rechtspraak van het Hof.

43 Volgens de mededeling van de Commissie van 15 februari 2022, met als titel „Aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie van de Europese Unie voorstelt in inbreukprocedures” (PB 2022, C 74, blz. 2; hierna: „mededeling van 2022”), bedraagt de factor „n” voor de Republiek Polen bijgevolg 1,45.

44 Overeenkomstig haar mededeling van 19 januari 2017, met als titel „[Uniewetgeving]: betere resultaten door betere toepassing” (PB 2017, C 18, blz. 10), verzoekt de Commissie het Hof om de Republiek Polen een dwangsom op te leggen voor de periode vanaf de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt uitgesproken tot de dag waarop het volledig is uitgevoerd, alsmede om een forfaitaire som op te leggen voor de periode tussen de dag die volgt op die van het verstrijken van de in richtlijn 2018/1972 vastgestelde omzettingstermijn en de dag waarop die lidstaat zijn verplichtingen krachtens die richtlijn volledig zal nakomen, dan wel tot de dag van voornoemde uitspraak.

45 Wat de dwangsom betreft, brengt de Commissie in herinnering dat het bedrag ervan volgens punt 18 van de mededeling van 2005 zowel evenredig moet zijn als een afschrikkende werking moet hebben. Daartoe wordt het bedrag per dag van de dwangsom berekend door het uniforme basisbedrag te vermenigvuldigen met een coëfficiënt voor de ernst en een coëfficiënt voor de duur van de inbreuk en vervolgens met de factor „n” die op de betrokken lidstaat van toepassing is. Volgens de mededeling van 2022 bedraagt het uniforme basisbedrag voor de berekening van de dwangsom 2 726 EUR per dag. Zoals in de punten 39 en 40 van dit arrest is opgemerkt, bedragen de door de Commissie voorgestelde coëfficiënten voor de ernst en de duur van de inbreuk respectievelijk 10 en 1,5. De factor „n” voor de Republiek Polen is gelijk aan 1,45. Het door de Commissie voorgestelde bedrag van de dwangsom per dag bedraagt dus 59 290,50 EUR, te rekenen vanaf de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak.

46 Wat de forfaitaire som betreft, blijkt uit punt 20 van de mededeling van 2005 dat deze som ten minste een vast minimumbedrag moet hebben. Daarin komt het beginsel tot uitdrukking dat elk geval van voortdurende niet-nakoming van het Unierecht op zichzelf beschouwd – los van enige verzwarende omstandigheid – het legaliteitsbeginsel schendt in een rechtsgemeenschap die een daadwerkelijke sanctie vereist. Volgens de mededeling van 2022 bedraagt de forfaitaire som voor de Republiek Polen ten minste 3 270 000 EUR.

47 Overeenkomstig de in de mededelingen van 2005 en 2011 vastgestelde methode stelt de Commissie, ingeval het resultaat van de berekening van de forfaitaire som deze minimale forfaitaire som zou overschrijden, het Hof voor om de forfaitaire som vast te stellen door de vermenigvuldiging van een bedrag per dag met het aantal dagen dat de inbreuk in kwestie heeft voortgeduurd vanaf de dag die volgt op die waarop de termijn voor de omzetting van de betreffende richtlijn is verstreken tot de dag waarop die inbreuk is beëindigd of – bij gebreke daarvan – tot de dag waarop het arrest op grond van artikel 260, lid 3, VWEU wordt uitgesproken. Het bedrag per dag van de forfaitaire som moet dus worden berekend door het uniforme basisbedrag dat van toepassing is op de berekening van het bedrag per dag van de forfaitaire som te vermenigvuldigen met de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en met de factor „n”. In de mededeling van 2022 is het uniforme basisbedrag vastgesteld op 909 EUR. Aangezien in casu de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en de factor „n” respectievelijk 10 en 1,45 bedragen, is het bedrag van de forfaitaire som per dag gelijk aan 13 180,50 EUR. De hoogte van dat bedrag wordt bepaald door dit bedrag per dag te vermenigvuldigen met het aantal dagen dat verstrijkt tussen de datum die volgt op die waarop de omzettingstermijn van richtlijn 2018/1972 is verstreken, te weten 22 december 2020, en de datum waarop de Republiek Polen de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen is nagekomen, dan wel de datum waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt gewezen, waarbij dit bedrag niet lager mag zijn dan de minimale forfaitaire som van 3 270 000 EUR waarin de mededeling van 2022 voor die lidstaat voorziet.

48 In haar verweerschrift betoogt de Republiek Polen dat de door de Commissie voorgestelde bedragen van de forfaitaire som en de dwangsom buitensporig zijn en niet in verhouding staan tot de ernst van de gestelde niet-nakoming.

49 Wat om te beginnen de vaststelling van de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk betreft, verwijt de Republiek Polen de Commissie dat zij geen gedetailleerde analyse heeft verricht ofschoon de mededeling van 2005 en de rechtspraak van het Hof dit vereisen. De Commissie heeft zich beperkt tot algemene formuleringen aan de hand waarvan niet kan worden vastgesteld wat het belang van de geschonden Unierechtelijke voorschriften, noch welke gevolgen de niet-omzetting van richtlijn 2018/1972 heeft voor het algemeen belang en de particuliere belangen.

50 De Commissie heeft het werkelijke belang van de bij de gestelde niet-nakoming in het geding zijnde Unierechtelijke voorschriften onjuist beoordeeld. Richtlijn 2018/1972 neemt namelijk grotendeels de bepalingen over die voorkwamen in voorheen geldende richtlijnen die volledig zijn omgezet in het Poolse recht, zonder daarbij wijzigingen van systemische aard aan te brengen. Sommige van de wijzigingen betreffen louter herformuleringen of zijn slechts van ondergeschikt belang.

51 Wat betreft de wijzigingen die de Commissie als essentieel beschouwt, stelt de Republiek Polen dat het Poolse recht reeds bepalingen bevat die in wezen vergelijkbaar zijn met die van richtlijn 2018/1972 en die de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstellingen waarborgen. Die bepalingen zijn in werking getreden op 21 december 2020, dat wil zeggen op de datum waarop de termijn voor de omzetting van die richtlijn is verstreken.

52 Ook al zijn die bepalingen wegens de niet-mededeling ervan aan de Commissie niet in aanmerking genomen bij de beoordeling of er in casu sprake is van niet-nakoming, de Republiek Polen is van mening dat zij in aanmerking moeten worden genomen om de coëfficiënt voor de ernst van die niet-nakoming te berekenen en met name om te beoordelen welke gevolgen de niet-tijdige omzetting van richtlijn 2018/1972 heeft voor het algemeen belang en voor de particuliere belangen.

53 Wat daarnaast het in aanmerking nemen van de afschrikkende werking en in het bijzonder de toepassing van de factor „n” betreft, is de Republiek Polen van mening dat er – net zoals in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36) – geen rekening hoeft te worden gehouden met het institutionele gewicht van de verwerende lidstaat binnen de Unie en dat het voldoende is om de beoordeling te baseren op zijn bbp. In dat geval moet de factor „n” worden verlaagd tot 1,03.

54 Tot slot verzoekt de Republiek Polen om de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en de factor „n” te verlagen en bijgevolg om het bedrag van de door de Commissie gevorderde sancties te verlagen.

55 In repliek stelt de Commissie in de eerste plaats dat het betoog van de Republiek Polen incoherent is, omdat deze lidstaat enerzijds stelt dat er wegens het gedetailleerde karakter van de tekst van richtlijn 2018/1972 talrijke inhoudelijke analysen en openbare raadplegingen met onder meer consumenten en ondernemingen vereist waren – wat tot vertraging bij de omzetting van deze richtlijn heeft geleid – en anderzijds stelt dat in die richtlijn grotendeels de bepalingen van eerdere richtlijnen worden overgenomen, zodat de niet-nakoming in kwestie geen concrete en belangrijke gevolgen voor de markt of de situatie van de eindgebruikers kan hebben.

56 In de tweede plaats merkt de Commissie op dat de door de Republiek Polen vermelde nationale bepalingen die volgens deze lidstaat voldoen aan de vereisten van richtlijn 2018/1972, haar op de datum van indiening van die repliek niet waren meegedeeld als maatregelen ter omzetting van die richtlijn. De Commissie kan bij de vaststelling van de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk dus geen rekening houden met deze bepalingen.

57 Ten eerste heeft de Commissie naar eigen zeggen niet kunnen onderzoeken of die nationale bepalingen de bepalingen van richtlijn 2018/1972 wel volledig omzetten.

58 Ten tweede wordt bij deze richtlijn volgens haar hoe dan ook de verplichting opgelegd om de tekst van dergelijke nationale bepalingen in een passende vorm mee te delen aan de Commissie, zodat deze de datum en de omvang van die mededeling kan bepalen. Het standpunt van de Republiek Polen komt erop neer dat de formele mededeling aan de Commissie kan worden vervangen door een verwijzing – voor het Hof – naar de maatregelen ter omzetting van de richtlijn in kwestie, hetgeen een feitelijke mededeling vormt en rechtstreeks in strijd is met de bewoordingen van de in deze richtlijn neergelegde mededelingsverplichting en deze verplichting zinledig maakt, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het nuttig effect van het Unierecht. Dit geldt ook wanneer reeds geldende nationale regels kunnen zorgen voor de omzetting van een richtlijn. In dat geval moeten de lidstaten de Commissie immers nog steeds in kennis stellen van het bestaan van deze regels.

59 Ten derde moeten de lidstaten de Commissie duidelijke en nauwkeurige inlichtingen verstrekken en ondubbelzinnig vermelden met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen zij menen de verschillende uit de richtlijn in kwestie voortvloeiende verplichtingen te zijn nagekomen. Zonder dergelijke inlichtingen is de Commissie niet in staat om na te gaan of de betrokken lidstaat die richtlijn daadwerkelijk en volledig heeft omgezet.

60 Ten vierde benadrukt de Commissie dat de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten van algemene aard zijn en dat daaruit niet kan worden afgeleid dat de aangehaalde rechtsregels de bepalingen van richtlijn 2018/1972 daadwerkelijk en volledig omzetten in het Poolse recht.

61 In de derde plaats blijft de Commissie bij haar standpunt over de factor „n”.

62 In dupliek verklaart de Republiek Polen dat zij – wat in de eerste plaats de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk betreft – niet betwist dat de verplichting om nationale maatregelen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten en de verplichting om deze maatregelen aan de Commissie mee te delen voor de lidstaten wezenlijke verplichtingen zijn en dat de niet-nakoming van deze verplichtingen altijd moet worden geacht ernstig te zijn. Bovendien kan de formele mededeling aan de Commissie volgens de Republiek Polen niet worden vervangen door een feitelijke mededeling.

63 Om te beginnen betekent dit echter nog niet dat wanneer de Commissie met het oog op de vaststelling van het bedrag van de sancties de gevolgen van de niet-tijdige omzetting van richtlijn 2018/1972 voor de interne markt en de consumenten beoordeelt, deze instelling de toepasselijke nationale wettelijke regeling volledig buiten beschouwing kan laten louter omdat deze haar niet is meegedeeld. Anders zou dit betekenen dat bij de vaststelling van de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk rekening wordt gehouden met de potentiële gevolgen van het gedrag van de lidstaten en niet met de daadwerkelijke gevolgen van dit gedrag. Blijkens punt 16 van de mededeling van 2005 worden het belang van de geschonden Unierechtelijke voorschriften waarop inbreuk is gemaakt enerzijds en de gevolgen van die inbreuk voor de algemene of bijzondere belangen

anderzijds afzonderlijk vermeld als parameters die de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk beïnvloeden. De Republiek Polen is van mening dat in het kader van de eerste parameter de werkingssfeer van de betreffende handeling van de Unie theoretisch wordt beoordeeld, en dat daarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de potentiële gevolgen van de niet-uitvoering van die handeling in de lidstaten. Welke gevolgen de gestelde inbreuk heeft voor de algemene of particuliere belangen, moet daarentegen worden onderzocht in de specifieke context, waarbij niet alleen rekening moet worden gehouden met de bepalingen van richtlijn 2018/1972, maar ook met de feitelijke omstandigheden, waaronder ook de geldende nationale bepalingen, zelfs indien deze niet zijn aangemeld. In dit verband refereert de Republiek Polen aan punt 53 van het arrest van 25 juni 2013, Commissie/Tsjechië (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 Voor het overige wijst de Republiek Polen erop dat zij de Commissie op 25 november 2022 in kennis heeft gesteld van een aantal handelingen en dat de twee ontwerpen van omzettingswet op 9 december 2022 zijn toegezonden aan de Sejm (een van de twee kamers van het parlement van de Republiek Polen), wat overeenkomstig punt 16.3 van de mededeling van 2005 als een verzachtende omstandigheid moet worden beschouwd omdat dit wijst op de voortgang van het wetgevend werk.

65 Daarnaast ontkent de Republiek Polen dat haar betoog incoherent is. Dat in richtlijn 2018/1972 grotendeels richtlijnen worden overgenomen die ingetrokken zijn, sluit volgens haar namelijk niet uit dat de bij deze richtlijn ingevoerde nieuwe bepalingen dubbelzinnig zijn. De in het verweerschrift aan de orde gestelde problemen hadden juist betrekking op deze nieuwe bepalingen.

66 In de tweede plaats wijst de Republiek Polen er met betrekking tot de factor „n” op dat het arrest Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36) is gewezen op 20 januari 2022 en dat de Commissie zich niet op onvoltooide analysen kan beroepen om te rechtvaardigen dat die lidstaat dat arrest nog niet heeft uitgevoerd. Dat arrest is van groot belang voor de hangende procedures over de niet-omzetting van richtlijnen en de niet-uitvoering van arresten van het Hof, waarin de Commissie de lidstaten enerzijds verwijt dat zij hun verplichtingen niet tijdig zijn nagekomen en anderzijds zelf de uitvoering van dat arrest vertraagt.

Beoordeling door het Hof

67 Aangezien blijkens punt 32 van het onderhavige arrest vaststaat dat de Republiek Polen bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn geen enkele maatregel voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 aan de Commissie had meegedeeld in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU, valt de aldus geconstateerde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van deze bepaling.

68 De Commissie verzoekt om een dwangsom en een forfaitaire som op te leggen.

69 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de keuze voor een van die twee maatregelen afhangt van de geschiktheid van elk van deze maatregelen om de nagestreefde doelstelling te bereiken naargelang van de omstandigheden van het betreffende geval. De oplegging van een dwangsom lijkt in het bijzonder geschikt te zijn om een lidstaat ertoe te brengen zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder deze maatregel wellicht zou blijven voortduren, terwijl de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som veeleer berust op de beoordeling van de gevolgen van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de

particuliere en openbare belangen, met name wanneer de niet-nakoming gedurende een lange periode heeft voortgeduurd [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

– *Vordering tot oplegging van een dwangsom*

70 Wat betreft de wenselijkheid om in casu een dwangsom op te leggen, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de oplegging van een dwangsom in beginsel alleen gerechtvaardigd is voor zover de niet-nakoming die met deze dwangsom moet worden bestraft, voortduurt totdat het Hof de feiten heeft onderzocht, dat wil zeggen totdat de procedure wordt afgesloten [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punten 55 en 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

71 Hieruit volgt dat, om vast te stellen of in casu kan worden overwogen om een dwangsom op te leggen, moet worden onderzocht of de in punt 32 van het onderhavige arrest geconstateerde niet-nakoming heeft voortgeduurd tot de afsluiting van de procedure op 19 december 2022.

72 In dit verband blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de Republiek Polen op die datum nog niet de maatregelen had vastgesteld die nodig waren om richtlijn 2018/1972 om te zetten in het Poolse recht, en dergelijke maatregelen dus ook niet had meegedeeld.

73 Derhalve moet worden geconstateerd dat de Republiek Polen in haar niet-nakoming heeft volhard doordat zij, toen het Hof de feiten onderzocht, dergelijke maatregelen niet had vastgesteld en evenmin aan de Commissie had meegedeeld.

74 Het Hof is dan ook van oordeel dat de door de Commissie gevorderde veroordeling van de Republiek Polen tot betaling van een dwangsom een geschikt middel is om te waarborgen dat die lidstaat zo spoedig mogelijk een einde maakt aan de geconstateerde niet-nakoming en dat hij de krachtens richtlijn 2018/1972 op hem rustende verplichtingen nakomt. Aangezien niet kan worden uitgesloten dat de omzetting van deze richtlijn op de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak zal zijn voltooid, mag deze dwangsom evenwel alleen worden opgelegd voor zover de in punt 32 van dit arrest geconstateerde niet-nakoming voortduurt.

75 In herinnering dient te worden gebracht dat het aan het Hof staat om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied de dwangsom op een zodanig bedrag vast stellen dat zij ten eerste past bij de omstandigheden en evenredig is aan zowel de geconstateerde niet-nakoming als de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, en ten tweede overeenkomstig artikel 260, lid 3, tweede alinea, VWEU niet hoger is dan het door de Commissie aangegeven bedrag [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

76 Bij de beoordeling die het Hof verricht met het oog op de vaststelling van het bedrag van de dwangsom, moeten in beginsel de ernst en de duur van de inbreuk alsook de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als basiscriteria worden gehanteerd om te waarborgen dat met die dwangsom druk wordt uitgeoefend met het oog op de eenvormige en doeltreffende toepassing van het Unierecht. Bij de toepassing van deze criteria dient het Hof in het bijzonder rekening te houden met de consequenties van de niet-nakoming voor de particuliere en de openbare belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat ertoe moet worden aangezet

zijn verplichtingen na te komen [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

77 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, zij eraan herinnerd dat de verplichting om nationale maatregelen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten en de verplichting om deze maatregelen aan de Commissie mee te delen voor de lidstaten wezenlijke verplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te waarborgen, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen altijd moet worden geacht ernstig te zijn [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

78 In casu moet worden geconstateerd dat de Republiek Polen – zoals blijkt uit punt 32 van het onderhavige arrest – bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, te weten op 23 november 2021, de krachtens richtlijn 2018/1972 op haar rustende verplichtingen tot omzetting niet is nagekomen, zodat de volle werking van het Unierecht niet is gewaarborgd. De ernst van deze niet-nakoming wordt bovendien verzwaard door de omstandigheid dat de Republiek Polen op die datum nog geen enkele maatregel ter omzetting van die richtlijn had meegedeeld.

79 Bovendien is richtlijn 2018/1972 – zoals de Commissie opmerkt – de belangrijkste wetgevingshandeling op het gebied van elektronische communicatie.

80 Om te beginnen wordt bij richtlijn 2018/1972 volgens artikel 1, lid 1, ervan met name „een geharmoniseerd kader voor de regelgeving inzake elektronischecommunicatienetwerken, elektronischecommunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten, evenals inzake bepaalde aspecten van eindapparatuur vastgesteld” en „legt [die richtlijn] taken van de nationale regelgevende instanties en, indien van toepassing, van andere bevoegde instanties vast, alsmede een reeks procedures om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele Europese Unie te waarborgen”.

81 Voorts strekt richtlijn 2018/1972 er volgens artikel 1, lid 2, toe om, ten eerste, een interne markt voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten te realiseren, die leidt tot het opzetten en benutten van netwerken met zeer hoge capaciteit, duurzame concurrentie, interoperabiliteit van elektronischecommunicatiediensten, toegankelijkheid, veiligheid van netwerken en diensten en voordelen voor de eindgebruiker, ten tweede, ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Unie voor het publiek beschikbare diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs worden aangeboden, ten derde, maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze voorziet in de behoeften van eindgebruikers, met inbegrip van de behoefte van eindgebruikers met een handicap om op voet van gelijkheid met anderen toegang te hebben tot de diensten, en ten vierde, de noodzakelijke rechten van eindgebruikers vast te stellen.

82 Ten slotte brengt richtlijn 2018/1972 – zoals blijkt uit de overwegingen 2 en 3 ervan – wijzigingen aan in het regelgevingskader dat vóór de vaststelling van deze richtlijn van kracht was, teneinde rekening te houden met de technologische en marktontwikkelingen.

83 Zoals de Republiek Polen opmerkt, is het gebied in kwestie reeds geregeld bij andere Unierechtelijke handelingen, die bij voormelde richtlijn worden gewijzigd of door haar worden vervangen.

84 Richtlijn 2018/1972 is echter meer dan enkel een codificatie van die handelingen. Zoals de Commissie opmerkt zonder door de Republiek Polen te worden tegengesproken, biedt het EECC de consument meer keuzemogelijkheden en kent het hem meer rechten toe – doordat het hogere normen voor communicatiediensten waarborgt – en versterkt het de rol van de nationale regelgevende instanties door een minimumpakket aan bevoegdheden voor deze instanties vast te stellen en hun onafhankelijkheid te versterken door benoemingscriteria en rapportageverplichtingen vast te stellen. Ten slotte regelt het EECC verschillende aspecten van het aanbieden van elektronischecommunicatiediensten, waaronder universeledienstverplichtingen, nummervoorraden en de rechten van eindgebruikers. De aanscherping van de in het EECC neergelegde regels voor de organisatie van de sector elektronische communicatie is erop gericht de veiligheid en de bescherming van de consument te verbeteren, met name wat betreft de toegang tot deze diensten tegen een betaalbare prijs.

85 Zoals de Commissie terecht aanvoert, is het feit dat de Republiek Polen richtlijn 2018/1972 niet heeft omgezet, ten eerste nadelig voor de regelgevingspraktijken in de gehele Unie met betrekking tot het beheer van het elektronischecommunicatiesysteem, de spectrummachtigingen en de regels inzake markttoegang. Daardoor kunnen ondernemingen niet profiteren van meer coherente en voorspelbare procedures voor het verlenen of vernieuwen van bestaande spectrumgebruiksrechten, noch van de uit de minimumduur van de spectrumlicenties van 20 jaar resulterende voorspelbaarheid van de regulering. Dergelijke tekortkomingen hebben een rechtstreekse invloed op de beschikbaarheid en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de Unie. Daarnaast kunnen consumenten niet profiteren van een reeks tastbare voordelen die deze richtlijn hun verschaft, zoals oplossingen voor de toegang tot betaalbare communicatiediensten, de verplichting om hun duidelijke informatie over contracten te verstrekken, de verplichting om transparante tarieven toe te passen, de vereenvoudiging van het overstappen van netwerkprovider om meer betaalbare retailtarieven te bevorderen en de verplichting voor exploitanten om eindgebruikers met een handicap gelijkwaardige toegang tot communicatiediensten te bieden.

86 Wat in de tweede plaats de duur van de inbreuk betreft, zij eraan herinnerd dat bij de beoordeling daarvan in beginsel rekening moet worden gehouden met de datum waarop het Hof de feiten beoordeelt, en dat deze beoordeling moet worden geacht te worden verricht op de datum waarop de procedure wordt afgesloten [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punten 66 en 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

87 Wat ten eerste het begin van de periode betreft die in aanmerking moet worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de op grond van artikel 260, lid 3, VWEU op te leggen dwangsom, heeft het Hof geoordeeld dat de datum die in aanmerking moet worden genomen voor de beoordeling van de duur van de niet-nakoming in kwestie, de datum is waarop de termijn verstrijkt die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies [zie in die zin arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 79, en Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 90].

88 In casu wordt niet op goede gronden betwist dat de Republiek Polen bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies vastgestelde termijn – te weten op 23 november 2021 – niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om de omzetting van richtlijn 2018/1972 te waarborgen, en dat zij dergelijke bepalingen bijgevolg evenmin aan de Commissie had meegedeeld.

89 Ten tweede was de in punt 32 van dit arrest geconstateerde niet-nakoming – zoals blijkt uit de punten 72 en 73 van dit arrest – nog niet beëindigd toen de procedure bij het Hof werd afgesloten, te weten op 19 december 2022.

90 Een meer dan bijna 13 maanden durende inbreuk is aanzienlijk, gelet op het feit dat de lidstaten krachtens artikel 124 van richtlijn 2018/1972 verplicht waren om de bepalingen van deze richtlijn uiterlijk 21 december 2020 om te zetten.

91 In aanmerking dient evenwel te worden genomen dat deze duur mogelijkerwijs resulteerde uit uitzonderlijke omstandigheden die verband hielden met de COVID-19-pandemie De Republiek Polen betoogt namelijk – zonder te worden tegengesproken – dat deze omstandigheden, die onvoorzienbaar waren en zich voordeden buiten haar wil om, het voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 nodige wetgevingsproces vertraging hebben doen oplopen en bijgevolg hebben geleid tot een verlenging van de periode waarin de in punt 32 van dit arrest vastgestelde niet-nakoming heeft voortgeduurd.

92 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat rekening moet worden gehouden met het bbp van die lidstaat op de datum van het onderzoek van de feiten door het Hof [zie in die zin arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 85, en Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 97].

93 De Commissie stelt voor om niet alleen rekening te houden met het bbp van de Republiek Polen, maar ook met het institutionele gewicht van deze lidstaat in de Unie, uitgedrukt in het aantal zetels dat hij heeft in het Europees Parlement. Zij is tevens van mening dat een aanpassingscoëfficiënt van 4,5 moet worden gebruikt om ervoor te zorgen dat de sancties die zij het Hof verzoekt aan die lidstaat op te leggen, evenredig en afschrikkend zijn.

94 Zoals de Republiek Polen terecht opmerkt, heeft het Hof echter recentelijk zeer duidelijk gepreciseerd dat het niet onontbeerlijk lijkt het institutionele gewicht van de betrokken lidstaat in aanmerking te nemen om een voldoende afschrikkende werking te waarborgen en die lidstaat ertoe te brengen zijn huidige of toekomstige gedrag te wijzigen, alsmede dat de Commissie niet heeft aangetoond aan de hand van welke objectieve criteria zij de waarde van de aanpassingscoëfficiënt op 4,5 heeft vastgesteld [zie in die zin arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punten 115 en 117].

95 Gelet op het voorgaande en op de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU – waarin is bepaald dat het Hof geen hogere dwangsom mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven – moet, ingeval de in punt 32 van het onderhavige arrest geconstateerde niet-nakoming voortduurt op de datum van uitspraak van dit arrest, de Republiek Polen worden veroordeeld om aan de Commissie een dwangsom van 50 000 EUR per dag te betalen vanaf die datum totdat die lidstaat een einde maakt aan deze niet-nakoming.

– *Vordering tot oplegging van een forfaitaire som*

96 Wat betreft de wenselijkheid om in casu een forfaitaire som op te leggen, staat het aan het Hof om in elke zaak – aan de hand van de omstandigheden van het geding dat aanhangig is gemaakt alsook naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het nodig acht – de geldelijke sancties vast te stellen die passend zijn, met name om een herhaling van soortgelijke inbreuken op het

Unierecht te voorkomen [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

97 In de onderhavige zaak moet worden geoordeeld dat de Republiek Polen weliswaar gedurende de gehele precontentieuze procedure heeft samengewerkt met de diensten van de Commissie en deze diensten op de hoogte heeft gehouden van de redenen waarom zij richtlijn 2018/1972 niet had kunnen omzetten in het Poolse recht, maar dat alle juridische en feitelijke elementen die samenhangen met de geconstateerde niet-nakoming – te weten het feit dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en zelfs op de datum van instelling van het onderhavige beroep of die waarop het Hof de feiten beoordeelt, geen mededeling is gedaan van de maatregelen die nodig zijn voor de omzetting van deze richtlijn – een aanwijzing vormen dat mogelijkerwijs een afschrikkende maatregel als de oplegging van een forfaitaire som moet worden vastgesteld om daadwerkelijk te voorkomen dat soortgelijke inbreuken op het Unierecht in de toekomst opnieuw worden begaan [zie naar analogie arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

98 Hieruit volgt dat het dienstig is om de Republiek Polen een forfaitaire som op te leggen.

99 Wat betreft de berekening van deze forfaitaire som, zij eraan herinnerd dat het aan het Hof staat om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake – zoals deze wordt afgebakend door de voorstellen van de Commissie – de hoogte van die forfaitaire som tot de betaling waarvan een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan worden veroordeeld, zodanig vast te stellen dat deze som in de gegeven omstandigheden passend is en daarnaast evenredig is aan de begane inbreuk. In dit verband relevante factoren zijn de ernst van de geconstateerde inbreuk, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

100 Zoals in punt 86 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet bij de beoordeling van de duur van de inbreuk in beginsel rekening worden gehouden met de datum waarop het Hof de feiten beoordeelt en moet deze beoordeling worden geacht te worden verricht op de datum waarop de procedure wordt afgesloten [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

101 Wat ten eerste het begin van de periode betreft die in aanmerking moet worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de op grond van artikel 260, lid 3, VWEU op te leggen forfaitaire som, heeft het Hof geoordeeld dat – anders dan bij de dwangsom per dag – de datum die in aanmerking moet worden genomen voor de beoordeling van de duur van de niet-nakoming in kwestie, niet de datum is waarop de termijn verstrijkt die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, maar de datum waarop de in de betrokken richtlijn vastgestelde omzettingstermijn verstrijkt [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 79, en Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 90].

102 In casu wordt niet op goede gronden betwist dat de Republiek Polen bij het verstrijken van de in artikel 124 van richtlijn 2018/1972 vastgestelde omzettingstermijn – te weten op 21 december 2020 – niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om de omzetting van deze richtlijn te waarborgen, en dat zij dergelijke bepalingen bijgevolg evenmin aan de Commissie had meegedeeld.

103 Ten tweede was de in punt 32 van het onderhavige arrest geconstateerde niet-nakoming – zoals in punt 89 van dit arrest is opgemerkt – nog niet beëindigd toen de procedure werd afgesloten, te weten 19 december 2022, zodat deze niet-nakoming op die datum 728 dagen had geduurd.

104 In aanmerking dient evenwel te worden genomen dat de duur van deze niet-nakoming mogelijkerwijs deels te wijten was aan de in punt 91 van dit arrest bedoelde uitzonderlijke omstandigheden.

105 Hieruit volgt dat – mede gelet op zowel de overwegingen in de punten 77 tot en met 85 van het onderhavige arrest die betrekking hebben op de ernst van de inbreuk als de overwegingen in de punten 92 tot en met 94 van dit arrest die betrekking hebben op de financiële draagkracht van de Republiek Polen, alsmede gelet op de beoordelingsbevoegdheid die het Hof ontleent aan artikel 260, lid 3, VWEU, waarin is bepaald dat het geen hogere forfaitaire som mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven – moet worden geoordeeld dat een forfaitaire som moet worden opgelegd voor een bedrag van 4 miljoen EUR, om daadwerkelijk te voorkomen dat in de toekomst opnieuw inbreuken worden begaan die vergelijkbaar zijn met die welke voortvloeien uit de schending van artikel 124 van richtlijn 2018/1972 en die afbreuk doen aan de volle werking van het Unierecht.

106 Derhalve moet de Republiek Polen worden veroordeeld om de Commissie een forfaitaire som van 4 miljoen EUR te betalen.

Kosten

107 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Polen in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

Het Hof (Negende kamer) verklaart:

1) **De Republiek Polen is in de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 124, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie tekortgeschoten doordat zij bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan deze richtlijn, en doordat zij dergelijke bepalingen bijgevolg niet heeft meegedeeld aan de Europese Commissie.**

2) De Republiek Polen heeft in haar niet-nakoming volhard doordat zij, toen het Hof de feiten onderzocht, niet de maatregelen had vastgesteld die nodig waren om richtlijn 2018/1972 om te zetten in haar nationale recht, en doordat zij dergelijke bepalingen bijgevolg evenmin had meegedeeld aan de Commissie.

3) Voor het geval dat de in punt 1 geconstateerde niet-nakoming zou voortduren op de datum waarop het onderhavige arrest wordt gewezen, wordt de Republiek Polen veroordeeld om de Commissie een dwangsom van 50 000 EUR per dag te betalen vanaf die datum totdat die lidstaat een einde maakt aan deze niet-nakoming.

4) De Republiek Polen wordt veroordeeld om de Europese Commissie een forfaitaire som van 4 miljoen EUR te betalen.

5) De Republiek Polen wordt behalve in haar eigen kosten verwezen in de kosten van de Europese Commissie.

ondertekeningen