HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a noua)

14 martie 2024*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Directiva (UE) 2018/1972 – Codul european al comunicațiilor electronice – Lipsa transpunerii și a comunicării măsurilor de transpunere – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei sume forfetare și a unei penalități cu titlu cominatoriu – Criterii pentru stabilirea cuantumului sancțiunii”

În cauza C-452/22,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 8 iulie 2022,

Comisia Europeană, reprezentată de U. Małecka, L. Malferrari și E. Manhaeve, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Polone, reprezentată de B. Majczyna, în calitate de agent,

pârâtă,

CURTEA (Camera a noua),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, îndeplinind funcția de președinte de cameră, domnul S. Rodin și doamna L. S. Rossi (raportoare), judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: polona.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

– constatarea faptului că, prin neadoptarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2018, L 321, p. 36) sau, în orice caz, prin necomunicarea acestor acte Comisiei, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive;

– obligarea Republicii Polone la plata către Comisie a unei sume forfetare pe baza unui cuantum de 13 180,5 euro pe zi, suma forfetară minimă trebuind să se ridice la 3 270 000 de euro;

– în cazul în care neîndeplinirea obligațiilor descrisă la prima liniuță persistă până la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, obligarea Republicii Polone la plata către Comisie a unei penalități cu titlu cominatoriu de 59 290,5 euro pe zi începând de la această dată până la data respectării de către acest stat membru a obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 2018/1972 și

– obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

2 Considerentele (2) și (3) ale Directivei 2018/1972 enunță:

„(2) Funcționarea celor cinci directive care fac parte din cadrul de reglementare existent pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice […] face obiectul unor revizuiri periodice de către Comisie, în special pentru a determina necesitatea unei modificări în contextul evoluțiilor tehnologice și ale pieței.

(3) În Comunicarea sa din 6 mai 2015 de stabilire a unei strategii privind piața unică digitală pentru Europa, Comisia a afirmat că revizuirea cadrului de reglementare privind telecomunicațiile se va concentra pe măsuri care vizează stimularea investițiilor în rețele de mare viteză de bandă largă, va introduce o abordare mai uniformă a pieței interne în ceea ce privește politica în domeniul spectrului de frecvențe radio și gestionarea acestuia, va asigura condiții pentru o adevărată piață internă prin abordarea fragmentării în materie de reglementare, va garanta o protecție efectivă a consumatorilor, condiții de concurență echitabile pentru toți actorii de pe piață și aplicarea uniformă a normelor și, de asemenea, va oferi un cadru instituțional de reglementare mai eficace.”

3 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiect, domeniu de aplicare și scop”, prevede:

„(1) Prezenta directivă stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, a facilităților asociate și a serviciilor asociate, precum și a anumitor aspecte privind echipamentele terminale. Directiva stabilește sarcinile care revin autorităților naționale de reglementare și, după caz, altor autorități competente și instituie o serie de proceduri care să asigure aplicarea armonizată a cadrului de reglementare în întreaga Uniune [Europeană].

(2) Scopul prezentei directive îl constituie:

(a) realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice care să aibă ca rezultat instalarea și adoptarea rețelelor de foarte mare capacitate, o concurență durabilă, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice, accesibilitatea și securitatea rețelelor și a serviciilor, precum și beneficii pentru utilizatorii finali; și

(b) garantarea furnizării în întreaga Uniune a unor servicii destinate publicului, de bună calitate și la prețuri accesibile, printr-o concurență efectivă și prin posibilități de alegere efective, abordarea cazurilor în care piața nu îndeplinește în mod satisfăcător necesitățile utilizatorilor finali, inclusiv necesitățile utilizatorilor cu dizabilități de a accesa serviciile în condiții de egalitate cu ceilalți, precum și stabilirea drepturilor necesare pentru utilizatorii finali.

[…]”

4 Articolul 124 din directiva menționată, intitulat „Transpunerea”, prevede la alineatul (1):

Statele membre adoptă și publică până la 21 decembrie 2020 actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul actelor respective.

Statele membre aplică actele respective începând cu 21 decembrie 2020.

Atunci când statele membre adoptă actele respective, acestea conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Acestea conțin, de asemenea, o mențiune care precizează că trimiterile, în acte cu putere de lege și acte administrative în vigoare, la directivele abrogate prin prezenta directivă se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri și formularea acestei mențiuni.”

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

5 Întrucât Republica Polonă nu a transmis Comisiei nicio informație referitoare la adoptarea dispozițiilor necesare pentru transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul polonez, în conformitate cu articolul 124 din aceasta, Comisia a trimis statului membru menționat, la 3 februarie 2021, o scrisoare de punere în întârziere.

6 La 6 aprilie 2021, autoritățile poloneze au răspuns la scrisoarea respectivă arătând în special că Directiva 2018/1972 trebuia transpusă prin intermediul a două legi care trebuiau publicate și comunicate cel târziu la începutul lunii august 2021.

7 În lipsa oricărei alte informații referitoare la transpunerea Directivei 2018/1972, Comisia a adresat Republicii Polone, la 23 septembrie 2021, un aviz motivat prin care solicita acesteia din urmă să se conformeze directivei menționate înainte de 23 noiembrie 2021.

8 La 17 noiembrie 2021, autoritățile poloneze au răspuns la avizul motivat, furnizând Comisiei precizări cu privire la stadiul lucrărilor legislative referitoare la transpunerea în discuție. În special, acestea au indicat că publicarea legilor de transpunere era prevăzută pentru luna martie 2022.

9 Întrucât a considerat că Republica Polonă nu a adoptat dispozițiile necesare pentru a se conforma Directivei 2018/1972, Comisia a decis, la 6 aprilie 2022, să sesizeze Curtea prin prezenta acțiune.

10 La 27 aprilie 2022, autoritățile poloneze au informat Comisia că Consiliul de Miniștri a transmis un proiect de lege destinat să transpună Directiva 2018/1972 Comisiei juridice a Centrului Legislativ Guvernamental.

11 La 8 iulie 2022, Comisia a introdus prezenta acțiune.

12 Republica Polonă solicită Curții respingerea acțiunii în totalitate, cu titlu subsidiar, abținerea de la impunerea plății sumei forfetare și a penalității cu titlu cominatoriu solicitate de Comisie și, cu titlu încă mai subsidiar, reducerea substanțială a cuantumului acestei sume forfetare și al acestei penalități cu titlu cominatoriu, precum și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

13 La 19 decembrie 2022, procedura scrisă în prezenta cauză a fost încheiată.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în sensul articolului 258 TFUE

Argumentația părților

14 În cererea introductivă, Comisia amintește că, în temeiul articolului 288 al treilea paragraf TFUE, statele membre sunt ținute să adopte dispozițiile necesare pentru a asigura transpunerea directivelor în ordinea lor juridică națională, în termenele prevăzute de aceste directive, și să comunice imediat aceste dispoziții Comisiei.

15 Comisia precizează că existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru în cauză astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat.

16 Or, în speță, la expirarea acestui termen sau la data introducerii prezentei acțiuni, Republica Polonă nu ar fi adoptat încă dispozițiile necesare pentru transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul său național și, în orice caz, nu le-ar fi comunicat Comisiei.

17 Potrivit Comisiei, Republica Polonă nu contestă în mod real neîndeplinirea obligațiilor care i se impută, limitându-se să invoce împrejurări de ordin practic și intern pentru a o justifica. Or, netranspunerea unei directive în termenul prevăzut de aceasta nu poate fi justificată prin asemenea împrejurări.

18 În memoriul în apărare, Republica Polonă contestă orice neîndeplinire a obligațiilor. Acest stat membru susține că, având în vedere caracterul orizontal al Directivei 2018/1972 și libertatea recunoscută statelor membre de a alege măsurile de punere în aplicare a acesteia, a decis să aplice o soluție analogă celei a legiuitorului Uniunii, și anume să adopte un nou act juridic care să reglementeze în mod global piața telecomunicațiilor, și anume ustawa Prawo komunikacji elektronicznej (Legea privind comunicațiile electronice), însoțită de ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (Legea de punere în aplicare a Legii privind comunicațiile electronice).

19 Potrivit Republicii Polone, mai întâi, adoptarea proiectelor acestor două legi, având în vedere domeniului lor vast de aplicare, a trebuit să fie precedată de elaborarea unui serii de analize pe fond și din perspectivă legislativă, precum și de o amplă consultare atât a administrației publice, cât și a consumatorilor și a profesioniștilor.

20 În continuare, caracterul complex și imprecis al dispozițiilor Directivei 2018/1972 ar fi fost la originea unei serii de îndoieli cu privire la interpretarea acestora, care ar fi condus la divergențe de opinii între actorii implicați în activitatea legislativă. În special, îndoielile respective ar fi privit problema determinării domeniului de aplicare personal al acestei directive, precum și cea referitoare la categoria de servicii de comunicații electronice în care trebuiau să se încadreze anumite servicii RCS (Rich Communication Services). În această ultimă privință, Comisia însăși nu ar fi răspuns în mod util la o cerere a Republicii Polone.

21 În sfârșit, lucrările legislative ar fi fost întârziate din cauza pandemiei de COVID-19, care ar fi îngreunat organizarea reuniunilor de concertare și a consultărilor și ar fi condus la numeroase absențe ale persoanelor implicate în aceste lucrări. Pe de altă parte, pandemia menționată ar fi impus o examinare în paralel a numeroase probleme importante, care țin în special de sănătatea publică, de siguranța statului, precum și de securitatea și de ordinea publică.

22 În replica sa, Comisia răspunde că niciuna dintre împrejurările invocate de Republica Polonă nu poate justifica faptul că, la data depunerii replicii respective, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile privind transpunerea Directivei 2018/1972.

Aprecierea Curții

23 Potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 15 și jurisprudența citată].

24 Pe de altă parte, Curtea a statuat în mod repetat că, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare conțin o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 16 și jurisprudența citată].

25 În speță, termenul de răspuns la avizul motivat a expirat la 23 noiembrie 2021. În consecință, trebuie să se aprecieze existența sau inexistența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor în raport cu stadiul legislației interne în vigoare la această dată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 17 și jurisprudența citată].

26 În această privință, este cert că, la data menționată, Republica Polonă nu adoptase măsurile necesare pentru a asigura transpunerea Directivei 2018/1972 și, prin urmare, nici nu comunicase aceste măsuri Comisiei.

27 Pentru a-și justifica neîndeplinirea obligațiilor, Republica Polonă invocă mai multe argumente, întemeiate, în primul rând, pe alegerea sa de a adopta noi acte legislative care să reglementeze în mod global piața telecomunicațiilor, al căror proces de adoptare a fost deosebit de complex, în al doilea rând, pe caracterul imprecis al dispozițiilor Directivei 2018/1972 și, în al treilea rând, pe consecințele pandemiei de COVID-19.

28 Or, asemenea argumente nu pot justifica neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie.

29 Astfel, în primul rând, pretinsul caracter complex al procesului legislativ intern de transpunere a Directivei 2018/1972 nu poate fi relevant, având în vedere că, potrivit unei jurisprudențe constante, practicile sau situațiile din ordinea internă a unui stat membru nu pot justifica nerespectarea obligațiilor și a termenelor care rezultă din directivele Uniunii și, prin urmare, nici transpunerea tardivă sau incompletă a acestora [Hotărârea din 13 ianuarie 2021, Comisia/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punctul 79 și jurisprudența citată].

30 În al doilea rând, pretinsul caracter imprecis și complex al dispozițiilor Directivei 2018/1972 nu ar fi de natură să excludă neîndeplinirea obligațiilor în discuție. Astfel, după cum arată Comisia în mod întemeiat, atunci când legiuitorul Uniunii a stabilit termenul de transpunere a directivei menționate, cunoștea gradul de complexitate și precizie al acesteia și, în orice caz, ar fi revenit numai acestui legiuitor competența de a proroga termenul respectiv, iar nu statelor membre competența de a deroga de la acesta și nici Comisiei competența de a tolera asemenea derogări. Or, Republica Polonă nu susține că a întreprins inițiativele necesare pentru a încerca să obțină o asemenea prorogare.

31 În al treilea rând, în ceea ce privește efectele pandemiei de COVID-19, care s-a declarat la începutul anului 2020, este suficient să se arate că ar fi revenit legiuitorului Uniunii competența de a prelungi termenul de transpunere a Directivei 2018/1972 dacă ar fi considerat că efectele acestei pandemii, care a afectat întregul teritoriu al Uniunii, erau de natură să împiedice statele membre să se conformeze obligațiilor care le reveneau în temeiul directivei menționate.

32 În consecință, trebuie să se constate că, prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2018/1972 și, prin urmare, prin necomunicarea acestor acte Comisiei, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 124 alineatul (1) din această directivă.

Cu privire la cererile prezentate în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

Argumentația părților

33 În cererea introductivă, Comisia subliniază, pe de o parte, că Directiva 2018/1972 a fost adoptată potrivit procedurii legislative ordinare și intră, așadar, în domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE și, pe de altă parte, că neîndeplinirea de către Republica Polonă a obligațiilor prevăzute la articolul 124 din directiva menționată, prin faptul că statul membru în cauză nu i-a comunicat actele de transpunere a acesteia din urmă, constituie în mod vădit o lipsă a comunicării măsurilor de transpunere a directivei respective, în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE.

34 Comisia amintește că, la punctul 23 din Comunicarea 2011/C 12/01, intitulată „Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din TFUE” (JO 2011, C 12, p. 1) (denumită în continuare „Comunicarea din 2011”), a precizat că sancțiunile pe care le va propune în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE vor fi calculate după metoda utilizată pentru sesizarea Curții în temeiul articolului 260 alineatul (2), astfel cum este prezentată la punctele 14-18 din Comunicarea SEC(2005) 1658, intitulată „Punerea în aplicare a articolului [260 TFUE]” (JO 2007, C 126, p. 15) (denumită în continuare „Comunicarea din 2005”).

35 În consecință, stabilirea sancțiunii ar trebui să se întemeieze, în primul rând, pe gravitatea încălcării, în al doilea rând, pe durata acesteia și, în al treilea rând, pe necesitatea de a asigura efectul disuasiv al sancțiunii înseși pentru a evita recidivele.

36 În ceea ce privește, în primul rând, gravitatea încălcării, conform punctului 16 din Comunicarea din 2005 și Comunicării din 2011, Comisia ar stabili coeficientul pentru gravitate ținând seama de doi parametri, și anume, pe de o parte, importanța normelor Uniunii care fac obiectul încălcării și, pe de altă parte, consecințele acestora pentru interesele generale și specifice în cauză.

37 Astfel, pe de o parte, Comisia arată că Directiva 2018/1972 este principalul act legislativ în domeniul comunicațiilor electronice. Mai întâi, Codul european al comunicațiilor electronice (denumit în continuare „CECE”) ar moderniza cadrul de reglementare al Uniunii privind comunicațiile electronice prin consolidarea opțiunilor și a drepturilor consumatorilor, prin asigurarea unor standarde mai ridicate pentru serviciile de comunicații, prin favorizarea investițiilor în rețele de foarte mare capacitate și prin promovarea accesului pe suport radio la conectivitatea de foarte mare capacitate în întreaga Uniune. În continuare, CECE ar stabili norme de organizare a sectorului comunicațiilor electronice, inclusiv structura instituțională și guvernanța sa. Dispozițiile acestuia ar consolida rolul autorităților naționale de reglementare prin stabilirea unui set minim de competențe pentru autoritățile menționate, precum și prin consolidarea independenței acestora, prin stabilirea unor criterii de numire și a obligațiilor în materie de comunicare a informațiilor. În plus, CECE ar asigura și o gestionare eficace și efectivă a spectrului de frecvențe radio (denumit în continuare „spectrul”). Aceste dispoziții ar consolida practici uniforme ale statelor membre în ceea ce privește aspectele esențiale ale autorizațiilor legate de spectru. Dispozițiile menționate ar promova concurența la nivel de infrastructură și instalarea de rețele de foarte mare capacitate în întreaga Uniune. În sfârșit, CECE ar reglementa diferite aspecte ale furnizării de servicii de comunicații electronice, inclusiv obligațiile de serviciu universal, resursele de numerotație și drepturile utilizatorilor finali. Consolidarea acestor norme ar urmări creșterea siguranței și a protecției consumatorilor, în special în ceea ce privește accesul la aceste servicii la prețuri accesibile.

38 Pe de altă parte, netranspunerea Directivei 2018/1972 în dreptul polonez, *primo*, ar afecta practicile de reglementare din întreaga Uniune în ceea ce privește gestionarea sistemului de comunicații electronice, autorizațiile privind spectrul și normele de acces pe piață. În consecință, întreprinderile nu ar beneficia nici de proceduri mai uniforme și mai previzibile pentru acordarea sau reînnoirea drepturilor de utilizare a spectrului existent, nici de previzibilitatea reglementării care rezultă din durata minimă de 20 de ani a licențelor de utilizare a spectrului. Asemenea disfuncționalități ar avea o influență directă asupra disponibilității și instalării rețelelor de foarte mare capacitate în cadrul Uniunii. *Secundo*, consumatorii nu ar putea beneficia de o serie de avantaje concrete care le sunt conferite de această directivă, cum ar fi soluții privind accesul la furnizarea de servicii de comunicații la prețuri accesibile, cerința de a le furniza informații clare cu privire la contracte, obligația de a aplica tarife transparente, simplificarea trecerii de la un

furnizor de rețele la altul pentru a promova prețuri cu amănuntul mai accesibile și obligația operatorilor de a oferi utilizatorilor finali cu dizabilități un acces echivalent la serviciile de comunicații.

39 Întrucât nu a identificat factori agravanți sau atenuanți, Comisia propune un coeficient pentru gravitate 10 în prezenta cauză.

40 În al doilea rând, în ceea ce privește durata neîndeplinirii obligațiilor, Comisia susține că aceasta corespunde perioadei cuprinse între data următoare celei a expirării termenului de transpunere stabilit de Directiva 2018/1972, și anume 22 decembrie 2020, și data adoptării deciziei de sesizare a Curții prin prezenta acțiune, și anume 6 aprilie 2022. Ar rezulta că termenul relevant este de 15 luni. Prin aplicarea coeficientului 0,10 pe lună prevăzut la punctul 17 din Comunicarea din 2005 coroborat cu Comunicarea din 2011, coeficientul pentru durată ar fi, așadar, 1,5.

41 În al treilea rând, în ceea ce privește capacitatea de plată a Republicii Polone, Comisia a aplicat factorul „n” prevăzut de Comunicarea 2019/C 70/01, intitulată „Modificarea metodei de calcul al plăților forfetare și al plăților zilnice ale penalităților cu titlu cominatoriu propuse de Comisie în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene” (JO 2019, C 70, p. 1). Acest factor ar ține seama de două elemente, și anume produsul intern brut (PIB) și ponderea instituțională a statului membru în cauză, exprimată prin numărul de reprezentanți în Parlamentul European alocat acestui stat membru.

42 Chiar dacă în Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2022:36), Curtea a repus deja în discuție atât relevanța celui al doilea element, cât și a coeficientului de ajustare 4,5 prevăzute de comunicarea menționată, Comisia a decis totuși să aplice în speță criteriile prevăzute de aceasta, în așteptarea adoptării unei noi comunicări care să țină seama de respectiva jurisprudență recentă a Curții.

43 Astfel, în conformitate cu Comunicarea 2022/C 74/02 a Comisiei, intitulată „Actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumelor forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție a Uniunii Europene în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor” (JO 2022, C 74, p. 2) (denumită în continuare „Comunicarea din 2022”), factorul „n” pentru Republica Polonă ar fi 1,45.

44 În conformitate cu Comunicarea 2017/C 18/02, intitulată „Legislația [Uniunii]: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune” (JO 2017, C 18, p. 10), Comisia ar solicita Curții să impună Republicii Polone, pe de o parte, plata unei sume forfetare pentru perioada cuprinsă între data pronunțării hotărârii în prezenta cauză și cea a executării sale depline și, pe de altă parte, plata unei sume forfetare pentru perioada cuprinsă între data următoare celei a expirării termenului de transpunere prevăzut de Directiva 2018/1972 și data la care acest stat membru se va conforma pe deplin obligațiilor care îi revin în temeiul directivei menționate sau data acestei pronunțări.

45 În ceea ce privește penalitatea cu titlu cominatoriu, Comisia amintește că, în conformitate cu punctul 18 din Comunicarea din 2005, cuantumul acesteia trebuie să aibă drept efect ca sancțiunea să fie atât proporțională, cât și disuasivă. În acest scop, cuantumul penalității cu titlu cominatoriu zilnice s-ar calcula prin înmulțirea sumei de bază standard cu un coeficient pentru gravitate și cu un coeficient pentru durată, apoi cu factorul „n” aplicabil statului membru în cauză. Or, suma de bază standard pentru calculul penalității cu titlu cominatoriu ar fi, în conformitate cu Comunicarea din 2022, de 2 726 de euro pe zi. Așa cum s-a arătat la punctele 39

și 40 din prezenta hotărâre, coeficienții pentru gravitate și pentru durată propuși de Comisie ar fi 10 și, respectiv, 1,5. Factorul „n” pentru Republica Polonă ar fi 1,45. Astfel, cuantumul penalității cu titlu cominatoriu zilnice propus de Comisie este de 59 290,5 euro, începând de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză.

46 În ceea ce privește suma forfetară, din cuprinsul punctului 20 din Comunicarea din 2005 ar reieși că aceasta ar trebui să aibă cel puțin o bază minimă fixă, care să reflecte principiul că orice caz de neexecutare persistentă a dreptului Uniunii reprezintă în sine, independent de orice circumstanță agravantă, o atingere adusă principiului legalității într-o comunitate de drept, care necesită o sancțiune reală. Conform Comunicării din 2022, suma forfetară minimă pentru Republica Polonă ar fi de 3 270 000 de euro.

47 În aplicarea metodei stabilite prin Comunicările din 2005 și din 2011, dacă rezultatul calculului sumei forfetare ar depăși această sumă forfetară minimă, Comisia ar propune Curții să stabilească suma forfetară prin înmulțirea unei valori zilnice cu numărul de zile în care încălcarea în cauză a persistat între data următoare celei a expirării termenului de transpunere prevăzut de directiva în discuție și data la care această încălcare încetează sau, în lipsa încetării, data pronunțării hotărârii în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE. Astfel, valoarea zilnică a sumei forfetare ar trebui calculată prin înmulțirea sumei de bază standard aplicabile la calcularea valorii zilnice a sumei forfetare cu coeficientul pentru gravitate și cu factorul „n”. Or, această sumă de bază standard ar fi, în conformitate cu Comunicarea din 2022, de 909 euro. În speță, întrucât coeficientul de gravitate și factorul „n” sunt 10 și, respectiv, 1,45, ar rezulta că valoarea zilnică a sumei forfetare ar fi de 13 180,5 euro. Cuantumul acestei sume ar corespunde înmulțirii acestui cuantum zilnic cu numărul de zile care au trecut între data următoare celei a expirării termenului de transpunere stabilit de Directiva 2018/1972, și anume 22 decembrie 2020, și cea la care Republica Polonă se va conforma obligațiilor care îi revin în temeiul acestei directive sau cea a pronunțării hotărârii în prezenta cauză, suma menționată neputând fi inferioară sumei forfetare minime de 3 270 000 de euro, stabilită prin Comunicarea din 2022 în privința acestui stat membru.

48 În memoriul în apărare, Republica Polonă susține că valorile sumei forfetare și ale penalității cu titlu cominatoriu propuse de Comisie sunt excesive și disproporționate în raport cu gravitatea pretinsei neîndepliniri a obligațiilor.

49 În ceea ce privește, pe de o parte, stabilirea coeficientului pentru gravitate, Republica Polonă reproșează Comisiei că nu a efectuat o analiză detaliată, așa cum impun Comunicarea din 2005 și jurisprudența Curții. Comisia s-ar fi limitat la formulări generale care nu ar permite să se determine importanța dispozițiilor de drept al Uniunii încălcate și nici impactul netranspunerii Directivei 2018/1972 asupra interesului general și a intereselor specifice.

50 Comisia ar fi efectuat o apreciere eronată a gradului de importanță reală a normelor de drept al Uniunii vizate de pretinsa neîndeplinire a obligațiilor. Astfel, Directiva 2018/1972 ar relua în mare parte dispozițiile directivelor în vigoare anterior, care ar fi fost pe deplin transpuse în ordinea juridică poloneză, fără a introduce modificări de natură sistemică. Prin urmare, unele dintre aceste modificări nu ar avea decât o valoare redacțională sau o importanță minoră.

51 În ceea ce privește modificările considerate esențiale de Comisie, Republica Polonă arată că dreptul polonez conține deja dispoziții care în esență sunt asemănătoare cu cele prevăzute de Directiva 2018/1972 și garantează realizarea obiectivelor urmărite de aceasta. Dispozițiile respective ar fi intrat în vigoare la 21 decembrie 2020, și anume la data expirării termenului de transpunere a directivei amintite.

52 Chiar dacă, din cauza necomunicării dispozițiilor menționate Comisiei, acestea nu ar fi luate în considerare în aprecierea existenței neîndeplinirii obligațiilor în discuție, Republica Polonă consideră că ele ar trebui luate în considerare pentru calcularea coeficientului pentru gravitate a respectivei neîndepliniri a obligațiilor și în special pentru aprecierea efectelor netranspunerii în timp util a Directivei 2018/1972 asupra interesului general și a intereselor specifice.

53 În ceea ce privește, pe de altă parte, luarea în considerare a efectului disuasiv și în special a aplicării factorului „n”, Republica Polonă apreciază că, precum în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2022:36), nu trebuie să se țină seama de ponderea instituțională a statului membru pârât în Uniune și că este suficient să se ia în considerare PIB-ul acestuia. În acest caz, factorul „n” ar trebui redus la 1,03.

54 În concluzie, Republica Polonă solicită o reducere a coeficientului pentru gravitate și a factorului „n” și, în consecință, o reducere a cuantumului sancțiunilor solicitate de Comisie.

55 În replica sa, Comisia consideră, în primul rând, că argumentația Republicii Polone este incoerentă, întrucât aceasta afirmă, pe de o parte, că textul detaliat al Directivei 2018/1972 impunea multiple analize de fond și consultări publice, inclusiv cu consumatorii și cu întreprinderile, ceea ce ar fi condus la o întârziere în transpunerea sa, și, pe de altă parte, că directiva menționată reia în mare parte dispozițiile directivelor anterioare, astfel încât neîndeplinirea obligațiilor în cauză nu poate avea un efect concret și substanțial asupra pieței sau asupra situației utilizatorilor finali.

56 În al doilea rând, Comisia arată că, la data depunerii acestei replici, dispozițiile naționale menționate de Republica Polonă, care ar fi conforme cu cerințele Directivei 2018/1972, nu îi fuseseră notificate ca măsuri de transpunere a acestei directive. Prin urmare, nu ar fi posibil ca dispozițiile respective să fie luate în considerare de Comisie în vederea stabilirii coeficientului pentru gravitate.

57 *Primo*, Comisia nu ar fi avut posibilitatea de a examina dacă dispozițiile naționale menționate asigurau efectiv o transpunere completă a dispozițiilor Directivei 2018/1972.

58 *Secundo*, în orice caz, această directivă ar prevedea obligația de a comunica Comisiei textul unor asemenea dispoziții naționale într-o formă adecvată, așa încât Comisia să poată stabili data și întinderea unei asemenea comunicări. Poziția Republicii Polone ar echivala cu a afirma că o comunicare oficială către Comisie poate fi înlocuită cu o menționare în fața Curții a măsurilor de transpunere a directivei în discuție, ceea ce ar constitui o comunicare *de facto* și ar fi în contradicție directă cu modul de redactare a obligației de comunicare prevăzute de directiva respectivă și ar lipsi această obligație de conținut, în detrimentul efectului util al dreptului Uniunii. Aceasta ar fi situația și atunci când transpunerea unei directive poate fi asigurată prin norme naționale deja în vigoare. Astfel, într-un asemenea caz, statele membre nu ar fi scutite de obligația de a informa Comisia cu privire la existența acestor norme.

59 *Tertio*, informarea pe care statele membre sunt ținute să o prezinte Comisiei ar trebui să fie clară și precisă și să indice fără echivoc măsurile cu putere de lege și administrative prin care statul membru consideră că a îndeplinit diferitele obligații pe care i le impune directiva în cauză. În lipsa unei astfel de informări, Comisia nu ar fi în măsură să verifice dacă statul membru în cauză a transpus în mod real și complet această directivă.

60 *Quarto*, Comisia subliniază că argumentele invocate de Republica Polonă sunt de natură generală și că nu este posibil să se deducă din acestea că normele de drept citate transpun efectiv și integral dispozițiile Directivei 2018/1972 în ordinea juridică poloneză.

61 În al treilea rând, în ceea ce privește factorul „n”, Comisia își menține poziția.

62 În duplică, Republica Polonă precizează că, în ceea ce privește, în primul rând, coeficientul pentru gravitate, nu contestă că obligația de a adopta măsuri naționale pentru a asigura transpunerea completă a unei directive și obligația de a comunica măsurile respective Comisiei constituie obligații esențiale ale statelor membre și că neîndeplinirea acestor obligații trebuie considerată ca fiind de o gravitate certă. În plus, nu consideră că comunicarea oficială către Comisie poate fi înlocuită cu o comunicare *de facto*.

63 Totuși, pe de o parte, aceasta nu ar însemna însă că, atunci când Comisia evaluează, în vederea stabilirii cuantumului sancțiunilor, efectele netranspunerii în timp util a Directivei 2018/1972 asupra pieței interne și a consumatorilor, aceasta poate ignora complet legislația națională aplicabilă numai pentru motivul că nu i-a fost notificată. A admite contrariul ar însemna că, în cadrul stabilirii coeficientului pentru gravitate, ar fi evaluate efectele potențiale ale comportamentelor statelor membre, iar nu efectele reale ale acestor comportamente. Or, conform punctului 16 din Comunicarea din 2005, printre parametrii care influențează coeficientul pentru gravitate al unei încălcării, importanța dispozițiilor dreptului Uniunii care au făcut obiectul acestei încălcări și efectele acesteia asupra unor interese generale sau specifice ar fi menționate separat. Republica Polonă apreciază că, în cadrul primului dintre acești parametri, domeniul de aplicare al actului Uniunii în cauză este apreciat din punct de vedere teoretic, iar această apreciere cuprinde în special efectele potențiale ale nepunerii sale în aplicare în statele membre. În schimb, efectele pretinsei încălcări asupra unor interese generale sau specifice ar trebui analizate în contextul specific, ținând seama nu numai de dispozițiile Directivei 2018/1972, ci și de împrejurările de fapt, printre care figurează și dispozițiile naționale în vigoare, chiar dacă acestea nu au fost notificate. În această privință, statul membru menționat face trimitere la punctul 53 din Hotărârea din 25 iunie 2013, Comisia/Republica Cehă (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 De altfel, Republica Polonă arată că, la 25 noiembrie 2022, a notificat Comisiei o serie de acte și că cele două proiecte de lege de transpunere au fost transmise Sejm (Seimul, Polonia) la 9 decembrie 2022, ceea ce, în conformitate cu punctul 16.3 din Comunicarea din 2005, ar trebui considerat un factor atenuant, întrucât acest lucru ar dovedi evoluția lucrărilor legislative.

65 Pe de altă parte, acest stat membru susține că argumentația sa nu este incoerentă. Astfel, faptul că Directiva 2018/1972 reia în mare parte directive abrogate nu ar exclude existența unei ambiguități a noilor dispoziții pe care le introduce. Problematicile ridicate de memoriul în apărare ar fi privit tocmai aceste noi dispoziții.

66 În al doilea rând, în ceea ce privește factorul „n”, Republica Polonă amintește că Hotărârea Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2022:36) a fost pronunțată la 20 ianuarie 2022, iar Comisia nu se poate prevala de analize nefinalizate pentru a justifica neexecutarea acesteia. Hotărârea menționată ar avea o importanță considerabilă pentru procedurile în curs referitoare la netranspunerea directivelor și la neexecutarea unor hotărâri ale Curții, în care Comisia, pe de o parte, reproșează statelor membre că nu și-au respectat obligațiile în timp util și, pe de altă parte, întârzie ea însăși executarea hotărârii respective.

Aprecierea Curții

67 Având în vedere că, după cum reiese din cuprinsul punctului 32 din prezenta hotărâre, s-a stabilit că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, Republica Polonă nu comunicase Comisiei nicio măsură de transpunere a Directivei 2018/1972, în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE, neîndeplinirea obligațiilor astfel constatată intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

68 Comisia solicită aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu și a unei sume forfetare.

69 Or, din jurisprudența Curții reiese că aplicarea uneia sau a celeilalte dintre aceste două măsuri depinde de capacitatea fiecăreia de a îndeplini obiectivul urmărit în funcție de împrejurările speței. Dacă aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu pare a fi foarte bine adaptată pentru a încuraja un stat membru să pună capăt în cel mai scurt timp unei încălcări care, în lipsa unei asemenea măsuri, ar avea tendința să persiste, obligarea la plata unei sume forfetare se întemeiază mai mult pe aprecierea consecințelor neexecutării obligațiilor de către statul membru în cauză asupra intereselor private și publice, în special atunci când încălcarea a persistat o perioadă îndelungată [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 54 și jurisprudența citată].

– *Cu privire la cererea de impunere a plății unei penalități cu titlu cominatoriu*

70 În ceea ce privește oportunitatea impunerii plății unei penalități cu titlu cominatoriu în speță, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, impunerea unei astfel de penalități cu titlu cominatoriu nu se justifică în principiu decât în măsura în care neîndeplinirea obligațiilor pe care această penalitate cu titlu cominatoriu urmărește să o sancționeze persistă până la examinarea faptelor de către Curte, și anume până la data încheierii procedurii [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctele 55 și 57, precum și jurisprudența citată].

71 Rezultă că, pentru a stabili dacă în speță poate fi avută în vedere impunerea plății unei penalități cu titlu cominatoriu, trebuie să se examineze dacă neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 32 din prezenta hotărâre a persistat până la data încheierii procedurii, intervenită la 19 decembrie 2022.

72 În această privință, din dosarul prezentat Curții reiese că, la acea dată, Republica Polonă nici nu adoptase și, prin urmare, nici nu comunicase măsurile necesare pentru a asigura transpunerea dispozițiilor Directivei 2018/1972 în dreptul polonez.

73 În aceste condiții, este necesar să se constate că, întrucât nu a adoptat, la data examinării faptelor de către Curte, aceste măsuri și, prin urmare, nici nu le-a comunicat Comisiei, Republica Polonă a persistat în neîndeplinirea obligațiilor.

74 În consecință, Curtea consideră că obligarea Republicii Polone la plata unei penalități cu titlu cominatoriu, solicitată de Comisie, este adecvată pentru a se asigura faptul că acest stat membru va pune capăt în cel mai scurt termen posibil neîndeplinirii obligațiilor constatate și va respecta obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2018/1972. În schimb, având în vedere că nu se poate exclude posibilitatea ca, la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, transpunerea directivei

menționate să fie pe deplin finalizată, această penalitate cu titlu cominatoriu trebuie impusă numai în măsura în care neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 32 din prezenta hotărâre ar persista la această dată.

75 Trebuie amintit că revine Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere în materie, sarcina de a stabili penalitatea cu titlu cominatoriu astfel încât să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză și, pe de altă parte, să nu depășească, în conformitate cu articolul 260 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE, cuantumul indicat de Comisie [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 62 și jurisprudența citată].

76 În cadrul aprecierii pe care trebuie să o efectueze Curtea pentru stabilirea cuantumului penalității cu titlu cominatoriu, criteriile care trebuie luate în considerare pentru a se asigura natura coercitivă a acesteia în vederea aplicării uniforme și efective a dreptului Uniunii sunt, în principiu, durata încălcării, gradul de gravitate a acesteia și capacitatea de plată a statului membru în cauză. Pentru aplicarea acestor criterii, Curtea trebuie să țină seama în special de consecințele neîndeplinirii obligațiilor asupra intereselor publice și private în cauză, precum și de existența urgenței ca statul membru vizat să se conformeze obligațiilor sale [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 63 și jurisprudența citată].

77 În ceea ce privește, în primul rând, gravitatea încălcării, este necesar să se constate că obligația de a adopta măsuri naționale pentru a asigura transpunerea completă a unei directive, precum și cerința de a comunica Comisiei aceste măsuri constituie obligații esențiale ale statelor membre pentru a asigura deplina eficacitate a dreptului Uniunii și că nerespectarea obligațiilor respective trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de o gravitate certă [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal) (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 64 și jurisprudența citată].

78 În speță, trebuie să se constate că, după cum reiese din cuprinsul punctului 32 din prezenta hotărâre, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 23 noiembrie 2021, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile de transpunere care îi reveneau în temeiul Directivei 2018/1972, astfel încât efectivitatea deplină a dreptului Uniunii nu a fost asigurată. Gravitatea acestei neîndepliniri a obligațiilor este sporită de împrejurarea că la acea dată Republica Polonă nu comunicase încă nicio măsură de transpunere a directivei menționate.

79 În plus, așa cum subliniază Comisia, Directiva 2018/1972 este principalul act legislativ în domeniul comunicațiilor electronice.

80 În special, mai întâi, potrivit articolului 1 alineatul (1) din Directiva 2018/1972, aceasta „stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, a facilităților asociate și a serviciilor asociate, precum și a anumitor aspecte privind echipamentele terminale. Directiva stabilește sarcinile care revin autorităților naționale de reglementare și, după caz, altor autorități competente și instituie o serie de proceduri care să asigure aplicarea armonizată a cadrului de reglementare în întreaga Uniune [Europeană]."

81 În continuare, potrivit articolului 1 alineatul (2) din directiva menționată, scopul acesteia este, pe de o parte, realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice care să aibă ca rezultat instalarea și adoptarea rețelelor de foarte mare capacitate, o concurență durabilă, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice, accesibilitatea și securitatea rețelelor și a serviciilor, precum și beneficii pentru utilizatorii finali, și, pe de altă parte, garantarea furnizării în întreaga Uniune a unor servicii destinate publicului, de bună calitate și la prețuri accesibile, printr-o concurență efectivă și prin posibilități de alegere efective, abordarea cazurilor în care piața nu îndeplinește în mod satisfăcător necesitățile utilizatorilor finali, inclusiv necesitățile utilizatorilor cu dizabilități de a accesa serviciile în condiții de egalitate cu ceilalți, precum și stabilirea drepturilor necesare pentru utilizatorii finali.

82 În sfârșit, astfel cum rezultă din considerentele (2) și (3) ale directivei menționate, aceasta aduce modificări cadrului de reglementare în vigoare înainte de adoptarea sa pentru a ține seama de evoluțiile tehnologice și ale pieței.

83 Desigur, așa cum arată Republica Polonă, domeniul în cauză este deja reglementat prin alte acte de drept al Uniunii pe care această directivă le modifică sau le înlocuiește.

84 Cu toate acestea, directiva menționată nu se limitează să codifice actele respective. Astfel, după cum subliniază Comisia, fără a fi contrazisă de Republica Polonă, CECE consolidează în special alegerile și drepturile consumatorilor, garantând standarde mai ridicate pentru serviciile de comunicații, precum și rolul autorităților naționale de reglementare, stabilind un set minim de competențe pentru aceste autorități și consolidând independența lor prin stabilirea unor criterii pentru numiri și a obligațiilor în materie de comunicare de informații. În plus, CECE reglementează diferite aspecte ale furnizării de servicii de comunicații electronice, inclusiv obligațiile de serviciu universal, resursele de numerotație și drepturile utilizatorilor finali. Consolidarea normelor de organizare a sectorului comunicațiilor electronice stabilite de CECE vizează creșterea securității și a protecției consumatorilor, în special în ceea ce privește accesul la aceste servicii la prețuri accesibile.

85 Or, după cum arată Comisia în mod întemeiat, netranspunerea Directivei 2018/1972 de către Republica Polonă, *primo*, dăunează practicilor de reglementare din întreaga Uniune în ceea ce privește gestionarea sistemului de comunicații electronice, autorizațiile legate de spectru și normele de acces pe piață. În consecință, întreprinderile nu ar beneficia nici de proceduri mai uniforme și mai previzibile pentru acordarea sau reînnoirea drepturilor de utilizare a spectrului existent, nici de previzibilitatea reglementării care rezultă din durata minimă de 20 de ani a licențelor de utilizare a spectrului. Asemenea disfuncționalități au o influență directă asupra disponibilității și instalării rețelelor de foarte mare capacitate în cadrul Uniunii. *Secundo*, consumatorii nu pot beneficia de o serie de avantaje concrete care le sunt conferite de această directivă, cum ar fi soluții privind accesul la furnizarea de servicii de comunicații la prețuri accesibile, cerința de a le furniza informații clare cu privire la contracte, obligația de a aplica tarife transparente, simplificarea trecerii de la un furnizor de rețele la altul pentru a promova prețuri cu amănuntul mai accesibile și obligația operatorilor de a oferi utilizatorilor finali cu dizabilități un acces echivalent la serviciile de comunicații.

86 În ceea ce privește, în al doilea rând, durata încălcării, trebuie amintit că ea trebuie în principiu să fie evaluată ținând seama de data la care Curtea apreciază faptele și că trebuie să se considere că această apreciere a faptelor intervine la data încheierii procedurii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctele 66 și 79, precum și jurisprudența citată].

87 Referitor, pe de o parte, la începutul perioadei de care trebuie să se țină seama pentru stabilirea cuantumului penalității cu titlu cominatoriu care trebuie aplicată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, Curtea a statuat că data care trebuie reținută în vederea evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză este data expirării termenului stabilit în avizul motivat [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 79, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 90].

88 În speță, nu se contestă în mod valabil că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 23 noiembrie 2021, Republica Polonă nu adoptase actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura transpunerea Directivei 2018/1972 și, prin urmare, nici nu le comunicase Comisiei.

89 Pe de altă parte, după cum reiese din cuprinsul punctelor 72 și 73 din prezenta hotărâre, neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 32 din această hotărâre nu încetase încă la data încheierii procedurii în fața Curții, și anume 19 decembrie 2022.

90 Or, o durată a încălcării de peste un an și jumătate este considerabilă având în vedere că, în temeiul articolului 124 din Directiva 2018/1972, statele membre aveau obligația de a transpune dispozițiile directivei menționate până la 21 decembrie 2020.

91 În aceste condiții, trebuie să se ia în considerare faptul că această durată a putut să rezulte în parte din împrejurările excepționale legate de pandemia de COVID-19. Astfel, Republica Polonă susține, fără ca afirmațiile sale să fie contestate, că aceste împrejurări, imprevizibile și independente de voința sa, au întârziat procesul legislativ necesar în vederea transpunerii Directivei 2018/1972 și au prelungit, prin urmare, perioada în care a persistat neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 32 din prezenta hotărâre.

92 În ceea ce privește, în al treilea rând, capacitatea de plată a statului membru în cauză, reiese din jurisprudența Curții că trebuie luat în considerare PIB-ul acestui stat membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 85, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 97].

93 Comisia propune să se ia în considerare, pe lângă PIB-ul Republicii Polone, ponderea instituțională a acesteia în Uniune, exprimată prin numărul de reprezentanți în Parlament de care dispune acest stat membru. De asemenea, Comisia consideră că ar trebui utilizat un coeficient de ajustare 4,5 pentru a garanta caracterul proporțional și disuasiv al sancțiunilor pe care solicită Curții să le aplice statului membru menționat.

94 Cu toate acestea, așa cum arată în mod întemeiat Republica Polonă, Curtea a precizat recent în mod foarte clar că, pe de o parte, luarea în considerare a ponderii instituționale a statului membru în cauză nu este indispensabilă pentru a garanta o descurajare suficientă și pentru a determina acest stat membru să își modifice comportamentul actual sau viitor și că, pe de altă parte, Comisia nu a demonstrat criteriile obiective în temeiul cărora a stabilit valoarea coeficientului de ajustare 4,5 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punctele 115 și 117].

95 Având în vedere cele ce precedă și ținând seama de puterea de apreciere recunoscută Curții la articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că, în ceea ce privește penalitatea cu titlu cominatoriu pe care o aplică, Curtea nu poate depăși cuantumul indicat de Comisie, se impune, în cazul în care neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 32 din prezenta hotărâre ar persista la data pronunțării prezentei hotărâri, obligarea Republicii Polone la plata către Comisie, de la această dată și până când acest stat membru va fi pus capăt neîndeplinirii obligațiilor constatate, a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice în cuantum de 50 000 de euro.

– *Cu privire la cererea de impunere a plății unei sume forfetare*

96 În ceea ce privește oportunitatea impunerii plății unei sume forfetare în speță, trebuie amintit că revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată, precum și de nivelul de persuasiune și de disuasiune pe care îl consideră necesar, competența de a adopta sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 69 și jurisprudența citată].

97 În prezenta cauză, trebuie să se considere că, în pofida faptului că Republica Polonă a cooperat cu serviciile Comisiei pe tot parcursul procedurii precontencioase și le-a informat cu privire la motivele care au împiedicat-o să asigure transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul polonez, ansamblul elementelor de drept și de fapt care însoțesc neîndeplinirea obligațiilor constatată, și anume lipsa totală a comunicării măsurilor necesare acestei transpuneri la expirarea termenului stabilit în avizul motivat și chiar la data introducerii prezentei acțiuni, constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive precum impunerea plății unei sume forfetare [a se vedea prin analogie Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 70 și jurisprudența citată].

98 Rezultă că este oportun să se impună Republicii Polone plata unei sume forfetare.

99 În ceea ce privește calculul acestei sume forfetare, trebuie amintit că, în exercitarea puterii sale de apreciere în materie, așa cum a fost încadrată de propunerile Comisiei, revine Curții sarcina de a stabili cuantumul sumei forfetare la plata căreia un stat membru poate fi obligat în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, astfel încât acesta să fie, pe de o parte, adaptat împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțional cu încălcarea săvârșită. Printre factorii pertinenți în această privință se numără în special elemente precum gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, perioada în care a persistat aceasta, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 73 și jurisprudența citată].

100 După cum s-a amintit la punctul 86 din prezenta hotărâre, durata încălcării trebuie să fie evaluată ținând seama de data la care Curtea apreciază faptele și trebuie să se considere că această apreciere a faptelor intervine la data încheierii procedurii.

101 În ceea ce privește, pe de o parte, începutul perioadei de care trebuie să se țină seama pentru stabilirea cuantumului sumei forfetare care trebuie aplicată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, Curtea a statuat că, spre deosebire de penalitatea cu titlu cominatoriu zilnică, data care trebuie reținută în vederea evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză nu este

data expirării termenului stabilit în avizul motivat, ci data la care expiră termenul de transpunere prevăzut de directiva în discuție [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 79, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 90].

102 În speță, nu se contestă în mod valabil că, la data expirării termenului de transpunere prevăzut la articolul 124 din Directiva 2018/1972, și anume 21 decembrie 2020, Republica Polonă nu adoptase actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura transpunerea acestei directive și, prin urmare, nici nu le comunicase Comisiei.

103 Pe de altă parte, așa cum s-a arătat deja la punctul 89 din prezenta hotărâre, la data încheierii procedurii, și anume 19 decembrie 2022, neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 32 din această hotărâre nu încetase încă, astfel încât la aceasta dată respectiva neîndeplinire a obligațiilor durase 728 de zile.

104 Trebuie să se ia însă în considerare faptul că durata acestei neîndepliniri a obligațiilor a putut să rezulte în parte din împrejurările excepționale vizate la punctul 91 din hotărârea menționată.

105 Rezultă că, având în vedere de asemenea considerațiile referitoare atât la gravitatea încălcării, care figurează la punctele 77-85 din prezenta hotărâre, cât și la capacitatea de plată a Republicii Polone, care figurează la punctele 92-94 din această hotărâre, precum și ținând seama de puterea de apreciere recunoscută Curții la articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că, în ceea ce privește suma forfetară a cărei plată o impune, Curtea nu poate depăși cuantumul indicat de Comisie, trebuie să se considere că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare cu cea rezultată din nerespectarea articolului 124 din Directiva 2018/1972 și care afectează deplina efectivitate a dreptului Uniunii este de natură să necesite impunerea plății unei sume forfetare al cărei cuantum trebuie să fie stabilit la 4 milioane de euro.

106 În consecință, se impune obligarea Republicii Polone la plata către Comisie a unei sume forfetare în cuantum de 4 milioane de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

107 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la suportarea, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și a celor efectuate de Comisie.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a noua) declară și hotărăște:

1) **Prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice și, prin urmare, prin necomunicarea acestor acte Comisiei Europene, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 124 alineatul (1) din această directivă**

2) Prin neadoptarea, la data examinării faptelor de către Curte, a măsurilor necesare pentru a transpune în dreptul său intern dispozițiile Directivei 2018/1972 și, prin urmare, prin necomunicarea acestor măsuri Comisiei Europene, Republica Polonă a persistat în neîndeplinirea obligațiilor.

3) În cazul în care neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 1 ar persista la data pronunțării prezentei hotărâri, obligă Republica Polonă la plata către Comisia Europeană, de la această dată și până când acest stat membru va fi pus capăt acestei neîndeplinirii a obligațiilor, a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice de 50 000 de euro.

4) Obligă Republica Polonă la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare în valoare de 4 milioane de euro.

5) Obligă Republica Polonă să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.

Semnături