Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 14 mars 2024*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Direktiv (EU) 2018/1972 – Europeisk kodex för elektronisk kommunikation – Införlivande och underrättelse om införlivandeåtgärder har inte skett – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om att ett schablonbelopp och ett löpande vite ska föreläggas – Kriterier för att fastställa sanktionsbeloppet”

I mål C-452/22,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 8 juli 2022,

Europeiska kommissionen, företrädd av U. Małecka, L. Malferrari och E. Manhaeve, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna S. Rodin och L.S. Rossi (referent),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: polska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (EUT L 321, 2018, s. 36) genom att inte ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller i vart fall genom att inte ha underrättat kommissionen om sådana bestämmelser,

– förplikta Republiken Polen att till kommissionen betala ett schablonbelopp som är baserat på ett basbelopp om 13 180,5 euro per dag, varvid minimibeloppet ska uppgå till 3 270 000 euro,

– för det fall det fördragsbrott som omtalas i första strecksatsen fortgår den dag då dom meddelas i förevarande mål, förplikta Republiken Polen att betala ett löpande vite till kommissionen med ett belopp om 59 290,5 euro per dag från och med den dagen fram till dess att medlemsstaten uppfyller sina skyldigheter enligt direktiv 2018/1972, och

– förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

2 Skälen 2 och 3 i direktiv 2018/1972 har följande lydelse:

”(2) Kommissionen granskar regelbundet hur de fem direktiv som ingår i det befintliga regelverket för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster … fungerar, särskilt i syfte att avgöra om det behövs ändringar på grund av den tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden.

(3) I sitt meddelande av den 6 maj 2015 som fastställer En strategi för en inre digital marknad i Europa angav kommissionen att dess översyn av ramverket för telekommunikation skulle fokusera på åtgärder för att stimulera investeringar i bredbandsnät med hög hastighet, anta en mer enhetlig strategi för radiospektrumpolitik och radiospektrumförvaltning på den inre marknaden, skapa förutsättningar för en verklig inre marknad genom att ta itu med regelfragmentering, säkerställa ett effektivt konsumentskydd, lika villkor för alla marknadsaktörer och enhetlig tillämpning av reglerna, samt säkra ett effektivare institutionellt regelverk.”

3 I artikel 1 i direktivet, med rubriken ”Syfte, tillämpningsområde och mål”, föreskrivs följande:

”1. Genom detta direktiv inrättas ett harmoniserat ramverk för elektroniska kommunikationsnät, elektroniska kommunikationstjänster, tillhörande faciliteter, tillhörande tjänster och vissa aspekter av terminalutrustning. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och, i tillämpliga fall, för andra behöriga myndigheter och inrättas en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela [Europeiska] unionen.

2. Målen med detta direktiv är att

a) genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som leder till anläggning och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet, hållbar konkurrens och interoperabilitet för elektroniska kommunikationstjänster, tillgänglighet, säkerhet för nät och tjänster samt nytta för slutanvändare,

b) genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris tillhandahålls i hela unionen, att hantera situationer där behoven hos slutanvändare, inbegripet slutanvändare med funktionsnedsättning så att de kan ha tillträde till tjänsterna på samma villkor som andra, inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden och att fastställa de nödvändiga rättigheterna för slutanvändare.

…”

4 I artikel 124 i direktivet, under rubriken ”Införlivande”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska senast den 21 december 2020 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 21 december 2020.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. De ska även innehålla en uppgift om att hänvisningar i befintliga lagar och andra författningar till de direktiv som upphävs genom detta direktiv ska anses som hänvisningar till detta direktiv. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras och om hur uppgiften ska formuleras ska varje medlemsstat själv utfärda.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

5 Eftersom Republiken Polen inte hade lämnat några uppgifter till kommissionen om antagandet av de bestämmelser som var nödvändiga för att införliva direktiv 2018/1972 med polsk rätt, i enlighet med artikel 124 i direktivet, sände kommissionen den 3 februari 2021 en formell underrättelse till denna medlemsstat.

6 Den 6 april 2021 besvarade de polska myndigheterna denna skrivelse och angav särskilt att direktiv 2018/1972 skulle införlivas genom två lagar som skulle offentliggöras och anmälas senast i början av augusti 2021.

7 I avsaknad av ytterligare upplysningar om införlivandet av direktiv 2018/1972 riktade kommissionen den 23 september 2021 ett motiverat yttrande till Republiken Polen och uppmanade denna att rätta sig efter direktivet före den 23 november 2021.

8 Den 17 november 2021 besvarade de polska myndigheterna det motiverade yttrandet och lämnade närmare upplysningar till kommissionen om hur långt lagstiftningsarbetet hade kommit med avseende på detta införlivande. De angav särskilt att lagarna om införlivande av direktivet skulle offentliggöras i mars 2022.

9 Kommissionen ansåg att Republiken Polen inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 2018/1972 och beslutade därför den 6 april 2022 att väcka förevarande talan vid domstolen.

10 Den 27 april 2022 informerade de polska myndigheterna kommissionen om att ministerrådet hade överlämnat ett lagförslag för införlivande av direktiv 2018/1972 till utskottet för rättsliga frågor vid regeringens centrum för lagstiftning.

11 Den 8 juli 2022 väckte kommissionen förevarande talan.

12 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska ogilla talan i dess helhet, i andra hand att domstolen ska avstå från att förordna om det schablonbelopp och det löpande vite som kommissionen har yrkat, i tredje hand att domstolen väsentligt ska sätta ned schablonbeloppet och det löpande vitet samt att domstolen ska förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

13 Den 19 december 2022 avslutades det skriftliga förfarandet i förevarande mål.

Prövning av talan

Fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF

Parternas argument

14 Kommissionen har erinrat om att medlemsstaterna enligt artikel 288 tredje stycket FEUF är skyldiga att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa att direktiv införlivas med deras nationella rättsordning inom den frist som föreskrivs i dessa direktiv och att genast underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

15 Kommissionen har preciserat att frågan huruvida det föreligger fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i den berörda medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.

16 I förevarande fall hade Republiken Polen inte, vid utgången av denna frist, och inte ens vid den tidpunkt då förevarande talan väcktes, antagit nödvändiga bestämmelser för att införliva direktiv 2018/1972 med sin nationella rätt och i vart fall inte underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

17 Enligt kommissionen har Republiken Polen egentligen inte bestritt det fördragsbrott som läggs den till last, utan har endast åberopat praktiska och interna omständigheter för att rättfärdiga förseningen med införlivandet. En underlåtenhet att införliva ett direktiv inom den i direktivet föreskrivna fristen kan enligt kommissionen emellertid inte motiveras av sådana omständigheter.

18 Republiken Polen har i sitt svaromål bestritt fördragsbrott. Republiken Polen har gjort gällande att den, med hänsyn till den horisontella karaktären hos direktiv 2018/1972 och medlemsstaternas frihet att välja vilka åtgärder som ska vidtas för att genomföra direktivet, beslutade att tillämpa en lösning som motsvarar unionslagstiftarens, det vill säga att anta en ny rättsakt som på ett övergripande sätt reglerar telekommunikationsmarknaden, nämligen ustawa Prawo komunikacji

elektronicznej (lagen om elektronisk kommunikation), åtföljd av ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (lag om genomförande av lagen om elektronisk kommunikation).

19 Republiken Polen har först och främst anfört att man varit tvungen att före antagandet av förslagen till dessa båda lagar, på grund av deras omfattande räckvidd, utföra ett flertal analyser i sak och ur ett lagstiftningsperspektiv samt genomföra ett omfattande remissförfarande med såväl den offentliga förvaltningen som med konsumenter och näringsidkare.

20 Republiken Polen har vidare anfört att den omständigheten att bestämmelserna i direktiv 2018/1972 är komplicerade och otydliga har gett upphov till osäkerhet om hur de ska tolkas, vilket lett till meningsskiljaktigheter mellan de aktörer som deltar i lagstiftningsarbetet. Denna osäkerhet avsåg i synnerhet frågan om vilken personkrets som omfattas av direktivet och vilken kategori av elektroniska kommunikationstjänster som vissa RCS-tjänster (Rich Communication Services) ska tillhöra. Republiken Polen har inte fått något användbart svar från kommissionen efter att ha begärt svar vad gäller den sistnämnda punkten.

21 Slutligen försenades lagstiftningsarbetet på grund av covid-19-pandemin, som försvårade anordnandet av diskussionsmöten och samråd med remissinstanser, samt ledde till hög frånvaro bland de personer som var inblandade i arbetet. På grund av pandemin blev det dessutom påkallat med en parallell behandling av ett stort antal viktiga frågor om bland annat folkhälsa, statens säkerhet samt säkerhet och allmän ordning.

22 Kommissionen har i sin replik genmält att ingen av de omständigheter som Republiken Polen har åberopat kan motivera att denna medlemsstat, vid tidpunkten för ingivandet av repliken, inte uppfyllde sina skyldigheter avseende införlivandet av direktiv 2018/1972.

Domstolens bedömning

23 Enligt fast rättspraxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen ska inte beakta senare förändringar (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

24 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta direktiv eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det under alla omständigheter nödvändigt att medlemsstaterna antar en konkret rättsakt för införlivande av direktivet i fråga (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

25 I förevarande fall löpte fristen för att besvara det motiverade yttrandet ut den 23 november 2021. Frågan huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger ska följaktligen bedömas mot bakgrund av den nationella lagstiftning som var i kraft vid den tidpunkten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

26 Det är utrett att Republiken Polen vid nämnda tidpunkt inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa införlivandet av direktiv 2018/1972 och följaktligen inte heller underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

27 För att rättfärdiga sitt fördragsbrott har Republiken Polen anfört flera argument avseende, för det första, dess val att anta ny lagstiftning som på ett övergripande sätt reglerar telekommunikationsmarknaden, för vilken lagstiftningsprocessen har varit särskilt komplicerad, för det andra, den otydliga karaktären hos bestämmelserna i direktiv 2018/1972 och, för det tredje, konsekvenserna av covid-19-pandemin.

28 Sådana argument kan emellertid inte rättfärdiga det fördragsbrott som kommissionen har gjort gällande.

29 För det första kan den påstådda komplexiteten i den interna lagstiftningsprocessen för införlivandet av direktiv 2018/1972 nämligen inte vara relevant, eftersom det framgår av fast rättspraxis att praxis eller förhållanden i en medlemsstats interna rättsordning inte kan motivera ett åsidosättande av de skyldigheter och tidsfrister som följer av unionsdirektiven och följaktligen inte heller ett försenat eller ofullständigt införlivande av dessa direktiv (dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

30 För det andra kan den påstådda otydligheten och komplexiteten i direktiv 2018/1972 inte göra att det aktuella fördragsbrottet inte kan ha ägt rum. Såsom kommissionen med rätta har påpekat var unionslagstiftaren, när den fastställde tidsfristen för införlivande av direktivet, nämligen medveten om graden av komplexitet och precisering i direktivet, och det var i vart fall endast upp till unionslagstiftaren att förlänga denna frist, och inte upp till medlemsstaterna att avvika från den eller upp till kommissionen att tolerera sådana avvikelser. Republiken Polen har inte påstått sig ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att försöka uppnå en förlängning av fristen.

31 För det tredje, vad gäller effekterna av covid-19-pandemin, som utbröt i början av år 2020, räcker det att påpeka att det skulle ha ankommit på unionslagstiftaren att förlänga fristen för införlivandet av direktiv 2018/1972 om den hade ansett att pandemin, som påverkade hela unionen, fick sådana verkningar att medlemsstaterna hindrades från att uppfylla sina skyldigheter enligt detta direktiv.

32 Det finns således anledning att fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 124.1 i direktiv 2018/1972 genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om några sådana bestämmelser.

Prövning av de yrkanden som framställts enligt artikel 260.3 FEUF

Parternas argument

33 Kommissionen har i sin ansökan understrukit dels att direktiv 2018/1972 antogs enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och således omfattas av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF, dels att det är uppenbart att Republiken Polens underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter

som föreskrivs i artikel 124 i direktivet genom att inte ha underrättat kommissionen om bestämmelser om införlivande av direktivet, utgör en underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande av direktivet i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF.

34 Kommissionen har erinrat om att den i punkt 23 i sitt meddelande 2011/C 12/01 om ”tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget” (EUT C 12, 2011, s. 1) (nedan kallat 2011 års meddelande), preciserade att de sanktioner som den föreslår enligt artikel 260.3 FEUF ska beräknas enligt samma metod som den som används när talan väcks vid domstolen med stöd av artikel 260.2 FEUF, i enlighet med beskrivningen av metoden i punkterna 14–18 i meddelande SEK(2005) 1658, med rubriken ”Tillämpning av artikel [260 FEUF]” (EUT C 126, 2007, s. 15) (nedan kallat 2005 års meddelande).

35 Följaktligen ska sanktionen fastställas på grundval av, för det första, överträdelsens svårhetsgrad, för det andra, dess varaktighet och, för det tredje, behovet av att säkerställa att sanktionen i sig har en avskräckande verkan för att undvika att beteendet upprepas.

36 Vad för det första gäller överträdelsens svårhetsgrad fastställer kommissionen, i enlighet med punkt 16 i 2005 års meddelande och 2011 års meddelande, koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad med beaktande av två faktorer, nämligen dels betydelsen av de unionsbestämmelser som har åsidosatts, dels följderna för de allmänna och enskilda intressen som är aktuella.

37 Kommissionen har påpekat att direktiv 2018/1972 är den huvudsakliga lagstiftningsakten på området för elektronisk kommunikation. Först och främst moderniserar den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation (nedan kallad EKEK) unionens regelverk för elektronisk kommunikation genom att stärka konsumenternas valmöjligheter och rättigheter, säkerställa högre standarder för kommunikationstjänster, främja investeringar i nät med mycket hög kapacitet och främja trådlös tillgång till konnektivitet med mycket hög kapacitet i hela unionen. Vidare fastställer EKEK regler för organisationen av sektorn för elektronisk kommunikation, inbegripet dess institutionella struktur och styrning. Bestämmelserna i kodexen stärker de nationella tillsynsmyndigheternas roll genom att fastställa en minimiuppsättning befogenheter för dessa myndigheter och stärka deras oberoende genom att fastställa kriterier för utnämningar, och skyldigheter vad gäller utlämnande av information. Dessutom säkerställer EKEK en effektiv och faktisk förvaltning av radiospektrumet (nedan kallat spektrumet). Dessa bestämmelser ökar samstämmigheten i medlemsstaternas praxis när det gäller centrala aspekter av spektrumtillstånd. Dessa bestämmelser främjar konkurrens mellan infrastruktur och utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet i hela unionen. Slutligen reglerar EKEK olika aspekter av tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, däribland skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, nummerresurser och slutanvändarnas rättigheter. Förstärkningen av dessa regler syftar till att öka konsumentsäkerheten och konsumentskyddet, särskilt när det gäller tillgången till dessa tjänster till ett överkomligt pris.

38 Därefter har kommissionen påpekat att en första konsekvens av underlåtenheten att införliva direktiv 2018/1972 med polsk rätt är att detta skadar regleringspraxis i hela unionen när det gäller förvaltningen av systemet för elektronisk kommunikation, spektrumtillstånd och reglerna för marknadstillträde. Följaktligen kan företagen inte dra nytta av några mer enhetliga och förutsebara förfaranden för beviljande eller förnyelse av befintliga nyttjanderätter till spektrumet eller av den förutsebarhet i regelverket som följer av att tillstånden för spektrumanvändning har en giltighetstid på minst 20 år. Sådana brister har en direkt inverkan på tillgängligheten och utbyggnaden av nät med mycket hög kapacitet inom unionen. En andra konsekvens är att konsumenterna inte kan dra nytta av en rad konkreta fördelar som de ges genom direktivet,

såsom lösningar för att möjliggöra tillgång till utbudet på kommunikationstjänster till överkomliga priser, krav på tydlig avtalsinformation till konsumenter, skyldighet att tillämpa transparenta taxor, enklare byte av nätleverantörer för att främja mer överkomliga slutkundspriser och en skyldighet för operatörer att erbjuda slutanvändare med funktionshinder likvärdig tillgång till kommunikationstjänster.

39 Eftersom kommissionen inte har kunnat konstatera att det föreligger några försvårande eller förmildrande omständigheter, har den föreslagit en koefficient för överträdelsens svårhetsgrad på 10 i förevarande mål.

40 Vad, för det andra, gäller fördragsbrottets varaktighet, har kommissionen gjort gällande att fördragsbrottet har varat från och med dagen efter utgången av fristen för införlivandet av direktiv 2018/1972, det vill säga den 22 december 2020, till den dag då beslutet att väcka förevarande talan vid domstolen fattades, det vill säga den 6 april 2022. Härav följer att perioden att beakta uppgår till femton månader. Om man tillämpar den koefficient på 0,10 per månad som föreskrivs i punkt 17 i 2005 års meddelande, jämförd med 2011 års meddelande, blir koefficienten för varaktighet således 1,5.

41 Vad för det tredje gäller Republiken Polens betalningsförmåga tillämpade kommissionen ”n”-faktorn i dess meddelande 2019/C 70/01, med rubriken ”Ändring av metoden för beräkning av standardbelopp och vite som kommissionen föreslår i överträdelseförfaranden vid Europeiska unionens domstol” (EUT C 70, 2019, s. 1). Denna faktor tar hänsyn till två uppgifter, nämligen bruttonationalprodukten (BNP) samt den berörda medlemsstatens institutionella tyngd, det vill säga det antal platser som tilldelats denna medlemsstat i Europaparlamentet.

42 Trots att domstolen i sin dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), redan har ifrågasatt relevansen av såväl denna andra uppgift som den justeringskoefficient på 4,5 som föreskrivs i nämnda meddelande, beslutade kommissionen att i förevarande fall ändå tillämpa de kriterier som föreskrivs i detta meddelande, i avvaktan på antagandet av ett nytt meddelande i vilket denna nya praxis från domstolen beaktas.

43 Enligt kommissionens meddelande 2022/C 74/02, med rubriken ”Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår Europeiska unionens domstol inom ramen för överträdelseförfaranden” (EUT C 74, 2022, s. 2) (nedan kallat 2022 års meddelande) är ”n”-faktorn för Republiken Polen 1,45.

44 Kommissionen har i enlighet med sitt meddelande 2017/C 18/02 med rubriken ”EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning” (EUT C 18, 2017, s. 10), yrkat att domstolen ska förelägga Republiken Polen dels ett löpande vite för perioden mellan den dag då domen i förevarande mål meddelas och den dag då domen verkställs fullt ut, dels ett schablonbelopp för perioden mellan dagen efter utgången av den frist för införlivandet som föreskrivs i direktiv 2018/1972 och den dag då denna medlemsstat fullt ut fullgör sina skyldigheter enligt detta direktiv eller den dag då förevarande dom meddelas.

45 Vad gäller det löpande vitet har kommissionen erinrat om att i enlighet med punkt 18 i 2005 års meddelande ska det löpande vitet bestämmas till ett sådant belopp att sanktionen blir både proportionerlig och avskräckande. I detta syfte beräknas det dagliga vitesbeloppet genom att det enhetliga basbeloppet multipliceras med en koefficient för svårhetsgrad och en koefficient för varaktighet och därefter med den ”n”-faktor som är tillämplig på den berörda medlemsstaten. I

enlighet med 2022 års meddelande uppgår det enhetliga basbeloppet för beräkningen av det löpande vitet till 2 726 euro. Såsom har påpekats i punkterna 39 och 40 i förevarande dom är de koefficienter för överträdelsens svårhetsgrad och varaktighet som kommissionen har föreslagit 10 respektive 1,5. ”N”-faktorn för Republiken Polen är 1,45. Det löpande dagliga vite som kommissionen har föreslagit uppgår således till 59 290,5 euro och börjar löpa den dag då domen i förevarande mål meddelas.

46 När det gäller schablonbeloppet framgår det av punkt 20 i 2005 års meddelande att det åtminstone ska finnas ett fast minimibelopp för detta. Detta återspeglar principen att en underlåtenhet att följa EU-rätten alltid i sig utgör en överträdelse av legalitetsprincipen i en rättsgemenskap som bör medföra en verklig påföljd, oberoende av om det föreligger försvårande omständigheter eller inte. Enligt 2022 års meddelande är det lägsta möjliga schablonbeloppet för Republiken Polen 3 270 000 euro.

47 Med tillämpning av den metod som fastställts i 2005 års meddelande och 2011 års meddelande ska kommissionen, om resultatet av beräkningen av schablonbeloppet överstiger detta lägsta möjliga schablonbelopp, föreslå att domstolen ska fastställa schablonbeloppet genom att multiplicera ett dagsbelopp med det antal dagar som överträdelsen fortgått mellan dagen efter utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i direktivet i fråga och den dag då överträdelsen upphör, eller, om så inte skett, den dag då dom meddelas med stöd av artikel 260.3 FEUF. Schablonbeloppets dagsbelopp ska således beräknas genom att det enhetliga basbelopp som är tillämpligt vid beräkningen av schablonbeloppets dagsbelopp multipliceras med koefficienten för svårhetsgrad och med ”n”-faktorn. I enlighet med 2022 års meddelande uppgår detta enhetliga basbelopp till 909 euro. Eftersom koefficienten för svårhetsgrad och ”n”-faktorn i förevarande fall är 10 respektive 1,45, följer härav att schablonbeloppets dagsbelopp uppgår till 13 180,5 euro. Detta belopp motsvarar en multiplicering av detta dagsbelopp med det antal dagar som förflutit mellan dagen efter utgången av den frist för införlivande som fastställs i direktiv 2018/1972, det vill säga den 22 december 2020, och den dag då Republiken Polen har uppfyllt sina skyldigheter enligt detta direktiv, eller den dag då dom meddelas i förevarande mål, varvid detta belopp inte får understiga det lägsta möjliga schablonbeloppet på 3 270 000 euro som fastställts genom 2022 års meddelande med avseende på denna medlemsstat.

48 Republiken Polen har i sitt svaromål gjort gällande att det schablonbelopp och det löpande vite som kommissionen har föreslagit är orimligt höga och oproportionerliga i förhållande till det påstådda fördragsbrottets svårhetsgrad.

49 Vad gäller fastställandet av koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad har Republiken Polen kritiserat kommissionen för att inte ha gjort en sådan detaljerad analys som krävs enligt 2005 års meddelande och domstolens praxis. Kommissionen har endast använt allmänna formuleringar som inte gör det möjligt att fastställa betydelsen av de åsidosatta unionsrättsliga bestämmelserna eller den inverkan som underlåtenheten att införliva direktiv 2018/1972 har på allmänintresset och enskilda intressen.

50 Republiken Polen anser att kommissionen har gjort en felaktig bedömning av den faktiska betydelsen av de unionsrättsliga bestämmelser som berörs av det påstådda fördragsbrottet. Till stor del överensstämmer nämligen bestämmelserna i direktiv 2018/1972 med bestämmelserna i de direktiv som var i kraft före detta direktiv och som till fullo har införlivats med den polska rättsordningen, och några systemändringar har inte skett. Vissa av dessa ändringar har nämligen endast ett redaktionellt värde eller är av ringa betydelse.

51 Vad gäller de ändringar som kommissionen anser vara väsentliga har Republiken Polen gjort gällande att polsk rätt redan innehåller bestämmelser som i huvudsak liknar dem som föreskrivs i direktiv 2018/1972 och som säkerställer att de mål som eftersträvas med direktivet uppnås. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 21 december 2020, det vill säga den dag då fristen för införlivande av direktivet löpte ut.

52 Även om dessa bestämmelser, på grund av underlåtenheten att anmäla dem till kommissionen, inte beaktades vid bedömningen av huruvida det aktuella fördragsbrottet förelåg, anser Republiken Polen att de ska beaktas vid beräkningen av koefficienten för fördragsbrottets svårhetsgrad och särskilt vid bedömningen av hur underlåtenheten att införliva direktiv 2018/1972 i rätt tid har påverkat allmänintresset och enskilda intressen.

53 Vad gäller beaktandet av den avskräckande effekten, och särskilt tillämpningen av ”n”-faktorn, anser Republiken Polen att det, såsom i målet som avgjordes genom domen av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), inte är nödvändigt att beakta den svarande medlemsstatens institutionella tyngd inom EU, utan att det är tillräckligt att utgå från dess BNP. I detta fall bör ”n”-faktorn minskas till 1,03.

54 Sammanfattningsvis har Republiken Polen begärt en nedsättning av koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad och ”n”-faktorn, och följaktligen en nedsättning av det sanktionsbelopp som kommissionen har begärt.

55 Kommissionen har i sin replik för det första gjort gällande att Republiken Polens argument inte går ihop, eftersom denna stat å ena sidan hävdar att den detaljerade texten i direktiv 2018/1972 krävde ett stort antal materiella analyser och offentliga samråd, bland annat med konsumenter och företag, vilket påstås ha lett till att införlivandet försenades, och å andra sidan hävdar att bestämmelserna i direktivet i så stor utsträckning överensstämmer med bestämmelserna i de tidigare direktiven att fördragsbrottet i fråga inte kan anses ha någon konkret och väsentlig inverkan på marknaden eller på slutanvändarnas situation.

56 För det andra har kommissionen påpekat att Republiken Polen, vid tidpunkten för ingivandet av repliken, inte hade anmält de nationella bestämmelser som medlemsstaten uppgett uppfyller kraven i direktiv 2018/1972 till kommissionen såsom åtgärder för införlivande av detta direktiv. Det är således inte möjligt för kommissionen att beakta dessa bestämmelser vid fastställandet av koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad.

57 Kommissionen har härvid anfört att den inte hade möjlighet att undersöka huruvida dessa nationella bestämmelser verkligen säkerställde ett fullständigt införlivande av bestämmelserna i direktiv 2018/1972.

58 Vidare har kommissionen anfört att det i detta direktiv, under alla omständigheter, föreskrivs en skyldighet att överlämna texten till sådana nationella bestämmelser till kommissionen i en lämplig form, så att kommissionen kan fastställa vid vilken tidpunkt underrättelsen har skett och vad den innehåller. Republiken Polens ståndpunkt innebär att den formella underrättelsen till kommissionen kan ersättas av att medlemsstaten vid domstolen nämner de åtgärder som vidtagits för att införliva direktivet i fråga. Detta utgör en underrättelse de facto och står i direkt strid med hur den anmälningsskyldighet som föreskrivs i direktivet är utformad sett till ordalydelsen och innebär att anmälningsskyldigheten töms på sitt innehåll, vilket inskränker

unionsrättens ändamålsenliga verkan. Detta gäller även när införlivandet av ett direktiv kan säkerställas genom nationella bestämmelser som redan är i kraft. I det fallet är medlemsstaterna nämligen inte befriade från skyldigheten att underrätta kommissionen om att dessa regler finns.

59 De upplysningar som medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla kommissionen ska dessutom vara klara och precisa, och det ska av dessa otvetydigt framgå vilka lagar och andra författningar varigenom medlemsstaten anser sig ha uppfyllt de olika skyldigheter som den har enligt det aktuella direktivet. Utan sådana upplysningar kan kommissionen inte kontrollera om den berörda medlemsstaten verkligen har genomfört direktivet och om den har genomfört det fullt ut.

60 Kommissionen har även understrukit att Republiken Polens argument är allmänt hållna och att det inte är möjligt att av dessa dra slutsatsen att bestämmelserna i direktiv 2018/1972 faktiskt och fullständigt har införlivats med den polska rättsordningen genom de angivna bestämmelserna.

61 För det tredje, vad gäller ”n”-faktorn, vidhåller kommissionen sin ståndpunkt.

62 Republiken Polen har i sin duplik, för det första, preciserat att den, vad gäller koefficienten för svårhetsgrad, inte har bestritt att skyldigheten att vidta nationella åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa åtgärder utgör väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna och att underlåtenheten att uppfylla dessa skyldigheter ska anses vara av en viss svårhetsgrad. Republiken Polen anser inte heller att den formella underrättelsen till kommissionen kan ersättas av en de facto-upplysning.

63 Detta innebär emellertid inte, enligt Republiken Polen, att kommissionen, när den för att fastställa sanktionsbeloppet bedömer vilka effekter underlåtenheten att i tid införliva direktiv 2018/1972 fått för den inre marknaden och konsumenterna, fullständigt kan bortse från den tillämpliga nationella lagstiftningen enbart på grund av att den inte har anmälts till kommissionen. Att godta motsatsen skulle innebära att det vid fastställandet av koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad är de potentiella effekterna av medlemsstaternas ageranden som bedöms och inte deras faktiska effekter. Enligt punkt 16 i 2005 års meddelande nämns emellertid – bland de parametrar som påverkar koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad – betydelsen av de unionsrättsliga bestämmelser som varit föremål för överträdelsen och överträdelsens inverkan på allmänna eller särskilda intressen separat. Republiken Polen anser att det inom ramen för den första av dessa parametrar görs en teoretisk bedömning av den aktuella unionsrättsaktens innebörd, och att detta inbegriper bland annat de potentiella effekterna av att den inte genomförs i medlemsstaterna. Den påstådda överträdelsens inverkan på allmänna eller enskilda intressen ska däremot bedömas mot bakgrund av det specifika sammanhanget, varvid det inte bara är bestämmelserna i direktiv 2018/1972 som ska beaktas, utan även de faktiska omständigheterna, där gällande nationella bestämmelser ingår, även om dessa inte har anmälts. Denna medlemsstat har i detta avseende hänvisat till punkt 53 i domen av den 25 juni 2013, kommissionen/Republiken Tjeckien (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 Republiken Polen har för övrigt uppgett att den den 25 november 2022 anmälde flera rättsakter till kommissionen och att de två lagförslagen för införlivande översändes till sejmen (en av kamrarna vid polska nationalförsamlingen, Polen) den 9 december 2022, vilket i enlighet med punkt 16.3 i 2005 års meddelande ska betraktas som en förmildrande omständighet, eftersom det visar att lagstiftningsarbetet går framåt.

65 Vidare har denna medlemsstat gjort gällande att dess argument visst går ihop. Den omständigheten att direktiv 2018/1972 till stor del återger de upphävda direktiven utesluter nämligen inte att de nya bestämmelser som införs genom direktivet är tvetydiga. De frågeställningar som tas upp i svaromålet avser just dessa nya bestämmelser.

66 Republiken Polen har i sin duplik, för det andra, vad gäller ”n”-faktorn, erinrat om att domen kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), meddelades den 20 januari 2022 och att kommissionen inte kan åberopa ofärdiga analyser för att motivera att den inte följs. Denna dom är av stor betydelse för de pågående förfaranden avseende underlåtenhet att införliva direktiv och underlåtenhet att följa domstolens domar i vilka kommissionen å ena sidan kritiserar medlemsstaterna för att inte ha uppfyllt sina skyldigheter i tid, och å andra sidan själv försenar verkställandet av nämnda dom.

Domstolens bedömning

67 Eftersom det, såsom framgår av punkt 32 ovan, är fastställt att Republiken Polen vid utgången av den frist som föreskrevs i det motiverade yttrandet, inte hade underrättat kommissionen om någon åtgärd för införlivande av direktiv 2018/1972 i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF, omfattas det fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

68 Kommissionen har yrkat att domstolen ska förordna om ett löpande vite och ett schablonbelopp.

69 Det framgår av domstolens praxis att svaret på frågan om vilken av dessa två åtgärder som ska tillämpas beror på hur lämplig var och en av dem är för att uppnå det eftersträvade målet med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett vitesföreläggande kan vara särskilt lämpligt för att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, skulle tendera att fortgå, medan ett föreläggande att betala ett schablonbelopp snarare grundar sig på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång period (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

– *Yrkandet om föreläggande av löpande vite*

70 Vad gäller frågan huruvida det är lämpligt att ålägga ett löpande vite i förevarande fall, ska det erinras om att det enligt domstolens praxis i princip endast är motiverat att förelägga ett sådant vite om det fördragsbrott som det löpande vitet avser pågår fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna, det vill säga det datum då det skriftliga förfarandet avslutas (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkterna 55 och 57 och där angiven rättspraxis).

71 Av detta följer att det, för att avgöra huruvida det i förevarande fall är möjligt att förelägga löpande vite, ska prövas huruvida det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 i förevarande dom pågick fram till den dag då förfarandet avslutades, det vill säga den 19 december 2022.

72 Det framgår av handlingarna i målet att Republiken Polen vid denna tidpunkt inte hade vidtagit, och följaktligen inte hade anmält, de åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa införlivandet av bestämmelserna i direktiv 2018/1972 med polsk rätt.

73 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att Republiken Polen framhärdade i sitt fördragsbrott eftersom medlemsstaten vid tidpunkten för domstolens prövning av de faktiska omständigheterna varken hade vidtagit dessa åtgärder eller hade underrättat kommissionen om dem.

74 Domstolen anser följaktligen att ett föreläggande om att Republiken Polen ska betala ett löpande vite – vilket kommissionen har yrkat – är lämpligt för att säkerställa att denna medlemsstat snarast upphör med det fastställda fördragsbrottet och uppfyller sina skyldigheter enligt direktiv 2018/1972. Eftersom det inte kan uteslutas att införlivandet av direktivet är fullständigt avslutat den dag då domen i förevarande mål meddelas, ska detta löpande vite däremot endast påföras om det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 i förevarande dom fortfarande pågår vid den tidpunkten.

75 Det ska erinras om att domstolen, vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området, ska fastställa det löpande vitet så, att det dels är anpassat efter omständigheterna och står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, dels – i enlighet med artikel 260.3 andra stycket FEUF – inte överskrider det belopp som kommissionen har angett (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

76 De kriterier som domstolen i sin bedömning – vid fastställandet av beloppet på det löpande vitet – ska beakta för att säkerställa att det löpande vitet fungerar som tvångsmedel i syfte att uppnå en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten är i princip överträdelsens varaktighet, dess svårhetsgrad och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga. Vid tillämpningen av dessa kriterier ska domstolen särskilt beakta de följder som fördragsbrottet får för de aktuella allmänna och enskilda intressena samt hur brådskande det är att få den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

77 Vad för det första gäller överträdelsens svårhetsgrad erinrar domstolen om att skyldigheten att vidta nationella åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa åtgärder utgör väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter följaktligen ska anses vara allvarlig (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

78 Såsom framgår av punkt 32 ovan hade Republiken Polen, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 23 november 2021, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att införliva direktiv 2018/1972, vilket innebär att unionsrättens fulla verkan inte har säkerställts. Fördragsbrottet försvåras av att Republiken Polen vid den tidpunkten ännu inte hade anmält någon som helst åtgärd för att införliva direktivet.

79 Såsom kommissionen har påpekat är direktiv 2018/1972 dessutom den huvudsakliga lagstiftningsakten på området för elektronisk kommunikation.

80 I artikel 1.1 i direktiv 2018/1972 anges närmare bestämt att det genom direktivet ”inrättas ett harmoniserat ramverk för elektroniska kommunikationsnät, elektroniska kommunikationstjänster, tillhörande faciliteter, tillhörande tjänster och vissa aspekter av

terminalutrustning. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och, i tillämpliga fall, för andra behöriga myndigheter och inrättas en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela unionen.”

81 Enligt artikel 1.2 i direktivet syftar direktivet dels till att genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som leder till anläggning och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet, hållbar konkurrens och interoperabilitet för elektroniska kommunikationstjänster, tillgänglighet, säkerhet för nät och tjänster samt nytta för slutanvändare, dels till att genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris tillhandahålls i hela unionen, att hantera situationer där behoven hos slutanvändare – inbegripet slutanvändare med funktionsnedsättning så att de kan ha tillträde till tjänsterna på samma villkor som andra – inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden och att fastställa de nödvändiga rättigheterna för slutanvändare.

82 Slutligen understryker domstolen att nämnda direktiv, såsom framgår av direktivets skäl 2 och 3, inför ändringar av det regelverk som var i kraft innan direktivet antogs för att ta hänsyn till den tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden.

83 Visserligen är det riktigt, såsom Republiken Polen har påpekat, att det aktuella området redan regleras i andra unionsrättsakter, som direktivet ändrar eller ersätter.

84 Direktivet utgör emellertid inte endast en kodifiering av dessa rättsakter. Såsom kommissionen har framhållit utan att motsägas av Republiken Polen, stärker EKEK bland annat konsumenternas val och rättigheter – genom att säkerställa högre standarder för kommunikationstjänster – samt de nationella tillsynsmyndigheternas roll, genom att fastställa en minimiuppsättning befogenheter för dessa myndigheter och stärka deras oberoende genom att fastställa kriterier för utnämningar, och skyldigheter vad gäller utlämnande av information. Dessutom reglerar EKEK olika aspekter av tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, däribland skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, nummerresurser och slutanvändarnas rättigheter. Förstärkningen av de regler för organisationen av sektorn för elektronisk kommunikation som EKEK uppställer syftar till att öka konsumentsäkerheten och konsumentskyddet, särskilt när det gäller tillgången till dessa tjänster till ett överkomligt pris.

85 Såsom kommissionen med rätta har gjort gällande är en första konsekvens av Republiken Polens underlåtenhet att införliva direktiv 2018/1972 att den påverkar regleringspraxis i hela unionen när det gäller förvaltningen av systemet för elektronisk kommunikation, spektrumtillstånd och reglerna för marknadstillträde. Följaktligen kan företagen inte dra nytta av några mer enhetliga och förutsebara förfaranden för beviljande eller förnyelse av befintliga nyttjanderätter till spektrumet eller av den förutsebarhet i regelverket som följer av att tillstånden för spektrumanvändning har en giltighetstid på minst 20 år. Sådana brister har en direkt inverkan på tillgängligheten och utbyggnaden av nät med mycket hög kapacitet inom unionen. En andra konsekvens av underlåtenheten att införliva direktivet är att konsumenterna inte kan dra nytta av en rad konkreta fördelar som de ges genom direktivet, såsom lösningar för att möjliggöra tillgång till utbudet på kommunikationstjänster till överkomliga priser, krav på tydlig avtalsinformation till konsumenter, skyldighet att tillämpa transparenta taxor, enklare byte av nätleverantörer för att främja mer överkomliga slutkundspriser och en skyldighet för operatörer att erbjuda slutanvändare med funktionshinder likvärdig tillgång till kommunikationstjänster.

86 Vad för det andra gäller överträdelsens varaktighet ska det erinras om att denna i princip ska bedömas vid den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna och att denna bedömning av de faktiska omständigheterna ska anses äga rum den dag då förfarandet avslutas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkterna 66 och 79 och där angiven rättspraxis).

87 Vad gäller början av den period som ska beaktas vid fastställandet av beloppet för det löpande vite som ska föreläggas enligt artikel 260.3 FEUF, har domstolen slagit fast att det datum som ska beaktas vid bedömningen av det aktuella fördragsbrottets varaktighet är datumet för utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 79, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 90).

88 I förevarande fall har det inte med giltig verkan bestritts att Republiken Polen, vid utgången av den frist som fastställdes i det motiverade yttrandet, det vill säga den 23 november 2021, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att säkerställa införlivandet av direktiv 2018/1972 och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om några sådana bestämmelser.

89 Såsom framgår av punkterna 72 och 73 i förevarande dom hade det fördragsbrott som fastställts ovan i punkt 32 ännu inte upphört när förfarandet vid domstolen avslutades, det vill säga den 19 december 2022.

90 Nästan tretton månader utgör en ansenlig tid för en överträdelse med hänsyn till att medlemsstaterna enligt artikel 124 i direktiv 2018/1972 var skyldiga att införliva bestämmelserna i direktivet senast den 21 december 2020.

91 Det ska emellertid beaktas att denna varaktighet delvis kunde bero på de exceptionella omständigheterna i samband med covid-19-pandemin. Republiken Polen har nämligen, utan att motsägas på den punkten, hävdat att dessa omständigheter, som den inte kunde förutse och som låg utanför dess kontroll, försenade den lagstiftningsprocess som var nödvändig för att införliva direktiv 2018/1972 och följaktligen ledde till att det fördragsbrott som konstaterats i punkt 32 i förevarande dom fortgick.

92 Vad för det tredje gäller den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, framgår det av domstolens praxis att hänsyn ska tas till vilken BNP medlemsstaten har den dag då domstolen undersöker de faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 85, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 97).

93 Kommissionen föreslår att man, utöver Republiken Polens BNP, även beaktar medlemsstatens institutionella tyngd i EU, uttryckt i antal platser som medlemsstaten har i Europaparlamentet. Kommissionen anser även att det är lämpligt att använda en justeringskoefficient på 4,5 för att säkerställa att de påföljder som den begär att domstolen ska ålägga medlemsstaten är proportionerliga och avskräckande.

94 Domstolen har emellertid, precis som Republiken Polen med rätta har gjort gällande, nyligen på ett mycket tydligt sätt preciserat dels att det inte framstår som nödvändigt att beakta den berörda medlemsstatens institutionella tyngd för att säkerställa en tillräckligt avskräckande effekt och förmå denna medlemsstat att ändra sitt nuvarande eller framtida beteende, dels att kommissionen inte har styrkt de objektiva kriterier som låg till grund för dess fastställande av värdet på justeringskoefficienten 4,5 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punkterna 115 och 117).

95 Mot bakgrund av det ovan anförda och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att domstolen, vad gäller det löpande vite som den ålägger, inte får överskrida det belopp som kommissionen har angett, ska Republiken Polen – för det fall det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 ovan fortfarande fortgår den dag då dom avkunnas i detta mål – förpliktas att till kommissionen betala ett dagligt löpande vite på 50 000 euro från den dagen och fram till dess att denna medlemsstat har upphört med fördragsbrottet.

– *Yrkandet om föreläggande att betala ett schablonbelopp*

96 Vad gäller lämpligheten av att ålägga medlemsstaten att betala ett schablonbelopp i förevarande fall, ska det erinras om att det i varje mål ankommer på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om lämpliga ekonomiska påföljder, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

97 Även om Republiken Polen i förevarande mål har samarbetat med kommissionen under hela det administrativa förfarandet och hållit kommissionen informerad om de skäl som hindrat den från att säkerställa införlivandet av direktiv 2018/1972 med polsk rätt, finner domstolen att samtliga de rättsliga och faktiska omständigheter som kringgärdat det fastställda fördragsbrottet – det vill säga att kommissionen vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, och inte ens vid det datum då förevarande talan väcktes eller då domstolen bedömde de faktiska omständigheterna, inte hade erhållit någon som helst underrättelse om vidtagande av de åtgärder som är nödvändiga för ett sådant införlivande – som helhet betraktade utgör en indikation på att det för att effektivt förebygga en framtida upprepning av liknande överträdelser av unionsrätten är påkallat att vidta en sådan avskräckande åtgärd som påförande av ett schablonbelopp (se, analogt, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

98 Härav följer att det är lämpligt att förelägga Republiken Polen att betala ett schablonbelopp.

99 Vad gäller beräkningen av detta schablonbelopp ska det erinras om att det ankommer på domstolen att vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området, såsom det begränsats av kommissionens förslag, fastställa det schablonbelopp som en medlemsstat kan förpliktas att betala enligt artikel 260.3 FEUF så, att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Bland i detta avseende relevanta faktorer ingår den fastställda överträdelsens svårhetsgrad, den tid som överträdelsen pågått samt

medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

100 Såsom det har erinrats om i punkt 86 i förevarande dom gäller att överträdelsens varaktighet i princip ska bedömas vid den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna och att denna bedömning av de faktiska omständigheterna ska anses äga rum den dag då förfarandet avslutas.

101 Vad gäller början av den period som ska beaktas vid fastställandet av det schablonbelopp som ska åläggas enligt artikel 260.3 FEUF, har domstolen slagit fast att till skillnad från i fallet med det dagliga löpande vitet är det datum som här ska beaktas vid bedömningen av det aktuella fördragsbrottets varaktighet inte datumet för utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, utan det datum då den frist för införlivande som föreskrivs i det aktuella direktivet löper ut (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 79, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 90).

102 I förevarande fall har det inte med giltig verkan bestritts att Republiken Polen, vid utgången av den frist för införlivande som fastställts i artikel 124 i direktiv 2018/1972, det vill säga den 21 december 2020, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att säkerställa införlivandet av detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

103 Såsom redan har påpekats ovan i punkt 89 hade det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 i denna dom ännu inte upphört när förfarandet avslutades, det vill säga den 19 december 2022, vilket betyder att fördragsbrottet vid den tidpunkten hade pågått under 728 dagar.

104 Det ska emellertid beaktas att fördragsbrottets varaktighet delvis kan ha berott på de exceptionella omständigheter som avses ovan i punkt 91.

105 Av detta följer, med beaktande även av såväl övervägandena ovan i punkterna 77–85 avseende överträdelsens svårhetsgrad som övervägandena ovan i punkterna 92–94 avseende Republiken Polens betalningsförmåga, och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att domstolen, vad gäller det schablonbelopp som den ålägger den berörda medlemsstaten att betala, inte får överskrida det belopp som kommissionen har angett, att det för att på ett effektivt sätt förhindra upprepning i framtiden av överträdelser som liknar den som resulterat av åsidosättandet av artikel 124 i direktiv 2018/1972 och som inskränker unionsrättens fulla verkan krävs att medlemsstat åläggs att betala ett schablonbelopp på 4 miljoner euro.

106 Följaktligen ska Republiken Polen föreläggas att till kommissionen betala ett schablonbelopp på 4 miljoner euro.

Rättegångskostnader

107 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet, ska medlemsstaten förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) **Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 124.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/1972/EU av den 11 december 2018 om införande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, ha antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat Europeiska kommissionen om några sådana bestämmelser.**

2) **Republiken Polen har framhärdat i sitt fördragsbrott, eftersom denna medlemsstat vid tidpunkten för domstolens bedömning av de faktiska omständigheterna inte hade vidtagit de åtgärder som var nödvändiga för att införliva bestämmelserna i direktiv 2018/1972 med nationell rätt, och följaktligen inte heller hade underrättat Europeiska kommissionen om dessa åtgärder.**

3) **För det fall det fördragsbrott som fastställts i punkt 1 fortfarande fortgår den dag då dom meddelas i detta mål ska Republiken Polen till Europeiska kommissionen betala ett dagligt löpande vite på 50 000 euro från den dagen och fram till dess att denna medlemsstat har upphört med fördragsbrottet.**

4) **Republiken Polen ska betala ett schablonbelopp på 4 miljoner euro till Europeiska kommissionen.**

5) **Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Underskrifter