Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer)

14. März 2024*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – Richtlinie (EU) 2018/1972 – Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation – Unterbliebene Umsetzung und unterbliebene Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen – Art. 260 Abs. 3 AEUV – Antrag auf Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags und eines Zwangsgelds – Kriterien für die Festsetzung der Höhe der Sanktion – Teilweise Rücknahme der Klage“

In der Rechtssache C-449/22

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 und Art. 260 Abs. 3 AEUV, eingelegt am 7. Juli 2022,

Europäische Kommission, vertreten durch P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari und E. Manhaeve als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Portugiesische Republik, vertreten durch P. Barros da Costa und A. Pimenta als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Richters J.-C. Bonichot in Wahrnehmung der Aufgaben des Kammerpräsidenten, des Richters S. Rodin und der Richterin L. S. Rossi (Berichterstatterin),

Generalanwältin: T. Ćapeta,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission:

– festzustellen, dass die Portugiesische Republik dadurch, dass sie nicht bis zum 21. Dezember 2020 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich waren, um der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. 2018, L 321, S. 36) nachzukommen, oder ihr diese Vorschriften jedenfalls nicht mitgeteilt hat, ihre Verpflichtungen aus Art. 124 Abs. 1 der Richtlinie verletzt hat;

– die Portugiesische Republik zu verurteilen, ab dem 22. Dezember 2020 bis zu dem Tag, an dem sie ihrer Verpflichtung zur Mitteilung nachgekommen ist oder das Urteil in der vorliegenden Rechtssache verkündet wird, einen Pauschalbetrag in Höhe von 5 181,30 Euro/Tag, mindestens jedoch in Höhe von 1 286 000 Euro zu zahlen;

– die Portugiesische Republik zu verurteilen, ab dem Tag, an dem das Urteil in der vorliegenden Rechtssache verkündet wird, bis zu dem Tag, an dem sie ihrer Verpflichtung zur Mitteilung nachgekommen ist, ein Zwangsgeld in Höhe von 23 307,30 Euro/Tag zu zahlen;

– der Portugiesischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Rechtlicher Rahmen

2 In den Erwägungsgründen 2 und 3 der Richtlinie 2018/1972 heißt es:

„(2) Die Funktionsweise der fünf Richtlinien, die Teil des geltenden Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sind …, wird regelmäßig von der Kommission überprüft, um insbesondere festzustellen, ob diese Richtlinien angesichts der Technologie- und Marktentwicklung geändert werden müssen.

(3) In ihrer Mitteilung vom 6. Mai 2015 mit einer Strategie für einen digitalen Binnenmarkt in Europa stellte die Kommission fest, dass der Schwerpunkt ihrer Überprüfung des Rechtsrahmens für die Telekommunikation auf Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für Investitionen in Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetze, für ein kohärenteres Binnenmarktkonzept für die Funkfrequenzpolitik und Funkfrequenzverwaltung, geeignete Rahmenbedingungen für einen echten Binnenmarkt durch Beseitigung der Unterschiede zwischen den nationalen Einzelregelungen, Gewährleistung eines wirksamen Verbraucherschutzes, gleiche Ausgangsbedingungen für alle Marktteilnehmer und eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen sowie zur Bereitstellung eines wirksameren institutionellen Rechtsrahmen liegen würde.“

3 Art. 1 („Gegenstand, Anwendungsbereich und Ziel“) der Richtlinie 2018/1972 bestimmt:

„(1) Mit dieser Richtlinie wird ein harmonisierter Rahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsnetze, elektronischer Kommunikationsdienste, zugehöriger Einrichtungen und zugehöriger Dienste sowie bestimmter Aspekte der Endeinrichtungen errichtet. Sie legt die

Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden und gegebenenfalls der anderen zuständigen Behörden sowie eine Reihe von Verfahren fest, die unionsweit die harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens gewährleisten.

(2) Die Ziele dieser Richtlinie sind,

a) die Errichtung eines Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der den Ausbau und die Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität bewirkt, einen nachhaltigen Wettbewerb und die Interoperabilität der elektronischen Kommunikationsdienste sowie die Zugänglichkeit und die Sicherheit von Netzen und Diensten gewährleistet und die Interessen der Endnutzer fördert; und

b) die Bereitstellung unionsweiter hochwertiger, erschwinglicher, öffentlich zugänglicher Dienste durch wirksamen Wettbewerb und Angebotsvielfalt zu gewährleisten und die Fälle zu regeln, in denen die Bedürfnisse von Endnutzern – einschließlich Nutzern mit Behinderungen im Hinblick darauf, dass sie in gleicher Weise wie andere Zugang zu den Diensten haben – durch den Markt nicht ausreichend befriedigt werden können, sowie die notwendigen Endnutzerrechte festzulegen.

…“

4 Art. 124 („Umsetzung“) der Richtlinie 2018/1972 bestimmt in Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen bis zum 21. Dezember 2020 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Die Mitgliedstaaten wenden diese Vorschriften ab dem 21. Dezember 2020 an.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. In diese Vorschriften fügen sie die Erklärung ein, dass Bezugnahmen in den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf die durch diese Richtlinie geänderten Richtlinien als Bezugnahmen auf diese Richtlinie gelten. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme und die Formulierung dieser Erklärung.“

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

5 Da die Portugiesische Republik nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hatte, die erforderlich waren, um der Richtlinie 2018/1972 gemäß deren Art. 124 nachzukommen, forderte die Kommission sie mit einem Aufforderungsschreiben vom 3. Februar 2021 auf, sich hierzu zu äußern.

6 Die portugiesischen Behörden antworteten mit einem Schreiben vom 12. April 2021. Sie erläuterten die verschiedenen Verfahrensschritte, die sie unternommen hätten, um die Richtlinie 2018/1972 in das portugiesische Recht umzusetzen. Sie wiesen insbesondere darauf hin, dass der Ministerrat einen Gesetzesentwurf verabschiedet habe, der am 1. April 2021 im Parlament eingebracht worden sei und im zweiten Quartal des Jahres 2021 angenommen werde.

7 Da die Portugiesische Republik keine weiteren Angaben zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 machte, forderte die Kommission sie mit einer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 23. September 2021 auf, dieser bis zum 23. November 2021 nachzukommen.

8 Die portugiesischen Behörden antworteten am 25. November 2021. Sie unterrichteten die Kommission über den Stand der Umsetzung der Richtlinie 2018/1972, die wegen Änderungen, zu denen es in Portugal gekommen sei, einen Aufschub erfahren habe. Sie gaben aber nicht an, wann die Richtlinie voraussichtlich umgesetzt werde.

9 Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass die Portugiesische Republik nicht die erforderlichen Vorschriften erlassen habe, um der Richtlinie 2018/1972 nachzukommen, und beschloss deshalb am 6. April 2022, beim Gerichtshof die vorliegende Klage zu erheben.

10 Mit Schreiben vom 22. April 2022 teilten die portugiesischen Behörden der Kommission mit, dass der Ministerrat den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 angenommen habe, und verpflichten sich, die Kommission über den Fortgang des laufenden Gesetzgebungsverfahren zu unterrichten.

11 Mit Schreiben vom 31. Mai 2022 teilten sie der Kommission mit, dass der Gesetzesentwurf dem Parlament in seiner Gesamtheit zur Prüfung vorgelegt worden sei.

12 Mit Schreiben vom 29. und 30. Juni 2022 unterrichteten sie die Kommission über die verschiedenen Phasen und den Zeitplan des Gesetzgebungserfahrens betreffend die Umsetzung der Richtlinie 2018/1972.

13 Am 7. Juli 2022 hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

14 Die Portugiesische Republik beantragt, die Klage abzuweisen, der Kommission die Kosten aufzuerlegen, hilfsweise, keine Sanktion zu verhängen, weiter hilfsweise, kein Zwangsgeld und einen niedrigeren als den von der Kommission vorgeschlagenen Pauschalbetrag zu verhängen.

15 Sie hat die Kommission am 25. Juli 2022 über die Einhaltung des Zeitplans, den sie dieser übermittelt hatte, sowie über die Annahme des oben in Rn. 10 angesprochenen Gesetzesentwurfes und die Abstimmung im Parlament vom 21. Juli 2022 unterrichtet. Dem Schreiben war unter anderem der Text des Gesetzesentwurfs in der angenommenen Fassung beigefügt.

16 Am 16. August 2022 hat die Portugiesische Republik der Kommission mitgeteilt, dass das Gesetz Nr. 16 vom 16. August 2022 (im Folgenden: Gesetz Nr. 16/2022), mit dem die Richtlinie 2018/1972 ihrer Auffassung nach vollständig in das portugiesische Recht umgesetzt worden sei, im *Diário da República* verkündet worden sei.

17 Am 8. September 2022 hat sie der Kommission eine Tabelle mit den Vorschriften der Richtlinie 2018/1972 und den entsprechenden Vorschriften des Gesetzes Nr. 16/2022 (im Folgenden: Konkordanztabelle) übermittelt.

18 Am 18. und 24. Oktober 2022 hat sie der Kommission sechs weitere nationale Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 mitgeteilt.

19 Am 25. Oktober 2022 hat sie der Kommission eine aktualisierte Fassung der Konkordanztabelle übermittelt.

20 Das schriftliche Verfahren in der vorliegenden Rechtssache ist am 19. Dezember 2022 abgeschlossen worden.

21 Mit Schriftsatz vom 22. März 2023 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass angenommen werden könne, dass die Portugiesische Republik die Richtlinie 2018/1972 am 25. Oktober 2022 vollständig umgesetzt habe, die Klage teilweise zurückgenommen und ihre Anträge dahin angepasst, dass sie nun beantrage, die Portugiesische Republik zu verurteilen, einen Pauschalbetrag in Höhe von 3 481 833,60 Euro zu zahlen.

22 Die Portugiesische Republik hat am 17. April 2023 zur teilweisen Rücknahme der Klage durch die Kommission Stellung genommen.

Zur Klage

Zum Verstoß gemäß Art. 258 AEUV

Vorbringen der Parteien

23 Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Art. 288 Abs. 3 AEUV verpflichtet seien, die Vorschriften zu erlassen, die erforderlich seien, um zu gewährleisten, dass die Richtlinien innerhalb der darin festgelegten Fristen in das jeweilige nationale Recht umgesetzt würden, und ihr die betreffenden Vorschriften unverzüglich mitzuteilen.

24 Für die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß vorliege, sei die Situation maßgeblich, in der sich der betreffende Mitgliedstaat bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Frist befunden habe.

25 Im vorliegenden Fall habe die Portugiesische Republik die Vorschriften, die erforderlich gewesen seien, um die Richtlinie 2018/1972 in ihr nationales Recht umzusetzen, bei Ablauf dieser Frist, ja sogar bei Erhebung der vorliegenden Klage noch nicht erlassen, jedenfalls ihr aber nicht mitgeteilt gehabt.

26 Die Portugiesische Republik bestreite nicht wirklich, den ihr zur Last gelegten Verstoß begangen zu haben. Sie beschränke sich darauf, den Verstoß mit internen Umständen praktischer Art zu rechtfertigen. Solche Umstände vermöchten die Nichtumsetzung einer Richtlinie in der darin festgelegten Frist jedoch nicht zu rechtfertigen.

27 Die Portugiesische Republik erwidert, dass sie ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 2018/1972 mit dem Gesetz Nr. 16/2022, das sie der Kommission noch am Tag der Verkündung im *Diário da República* mitgeteilt habe, in vollem Umfang nachgekommen sei.

28 Außerdem seien bei der Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß vorliege, die Komplexität der Richtlinie 2018/1972, wie sie durch die hohe Zahl an Vertragsverletzungsverfahren, die gegen weitere Mitgliedstaaten eingeleitet worden seien, bestätigt werde, und die Komplexität des innerstaatlichen Verfahrens der Umsetzung zu berücksichtigen.

29 Jedenfalls habe der zeitliche Ablauf der Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 in das portugiesische Recht das Funktionieren des Binnenmarkts für elektronische Kommunikation nicht beeinträchtigt. Denn mit der Richtlinie seien die Regeln für einen Markt, der bereits reguliert gewesen sei, lediglich neu gefasst worden. Diese Regeln seien aber bereits in das portugiesische Recht umgesetzt.

30 Im Übrigen sei ihr Verhalten gegenüber der Kommission stets von einem Geist der Partnerschaft und der loyalen Zusammenarbeit geprägt gewesen, im Gegensatz zu dem der Kommission, die die vorliegende Klage nur einen Monat vor der Verkündung des Gesetzes Nr. 16/2022 *Diário da República* erhoben habe. Die Kommission habe die Angaben, die sie ihr gegenüber über den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 gemacht habe, insbesondere über die Einhaltung des Zeitplans des Gesetzgebungsverfahrens und die Anstrengungen, die die portugiesischen Behörden in diesem komplexen Verfahren unternommen hätten, nicht beachtet.

31 In ihrer Erwiderung macht die Kommission geltend, dass die Portugiesische Republik mit ihrem Vorbringen nicht dargetan habe, dass kein Verstoß vorliege.

32 Der Umstand, dass ihr das Gesetz Nr. 16/2022 noch am Tag der Verkündung mitgeteilt worden sei, ändere nichts an dem zur Last gelegten Verstoß. Zum einen sei ihr die Konkordanztabelle erst am 8. September 2022 übermittelt worden, so dass allenfalls angenommen werden könne, dass die Portugiesische Republik ihre Verpflichtungen an diesem Tag nicht mehr verletzt habe. Zum anderen habe die Portugiesische Republik im Oktober 2022 weitere Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt. Jedenfalls sei bei der Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß vorliege, auf den Tag abzustellen, an dem die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist abgelaufen sei. Dies sei hier der 23. November 2021.

33 Weiter ändere auch die angebliche Komplexität der Richtlinie 2018/1972 nichts an dem zur Last gelegten Verstoß.

34 Das Vorbringen der Portugiesischen Republik, der zur Last gelegte Verstoß habe sich nicht auf den Binnenmarkt ausgewirkt, gehe ins Leere, sei jedenfalls aber unbegründet. Die Nichtumsetzung der Richtlinie 2018/1972 habe im vorliegenden Fall zu einer fehlenden Harmonisierung der Vorschriften im Bereich der Telekommunikation auf europäischer Ebene geführt. Diese habe sich negativ auf den Markt und die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer und auf die Verwaltung des Systems der elektronischen Kommunikation, die Genehmigungen im Zusammenhang mit den Funkfrequenzen und die Regeln über den Zugang zum Markt ausgewirkt, und zwar zulasten sowohl der Unternehmen als auch der Verbraucher.

35 Darauf, dass die Portugiesische Republik mit ihr kooperiert habe, komme es bei der Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen das Unionsrecht vorliege, nicht an.

36 In der Gegenerwiderung ergänzt die Portugiesische Republik ihr Vorbringen dahin, dass die Maßnahmen, die nach der Verkündung des Gesetzes Nr. 16/2022 (16. August 2022) mitgeteilt worden seien, allesamt vor diesem Zeitpunkt erlassen und auf Nachfrage der Kommission vorgelegt worden seien. Außerdem beziehe sich die Verpflichtung zur Mitteilung nicht auf die Korrespondenztabelle, sondern auf die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972. Im Übrigen ziele eine Klage nach Art. 260 Abs. 3 AEUV nicht auf die Überprüfung der Richtigkeit der Umsetzung der betreffenden Richtlinie ab. Die Fälle der Nichtmitteilung und der Nichtumsetzung

seien von den Fällen der unrichtigen Umsetzung zu unterscheiden, bei denen eine finanzielle Sanktion nur am Ende eines auf der Grundlage von Art. 260 Abs. 2 AEUV eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens verhängt werden könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

37 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das Vorliegen eines Verstoßes aufgrund der Situation zu beurteilen, in der sich der betreffende Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und können spätere Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 15 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Weiter hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die Mitgliedstaaten, wenn eine Richtlinie sie ausdrücklich dazu verpflichtet, zu gewährleisten, dass auf sie in den zu ihrer Umsetzung erforderlichen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei deren amtlicher Veröffentlichung Bezug genommen wird, in jedem Fall eine positive Maßnahme zur Umsetzung der betreffenden Richtlinie erlassen müssen, die eine solche Bezugnahme enthält (Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 16 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Im vorliegenden Fall ist die Frist zur Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme am 23. November 20212 abgelaufen. Bei der Prüfung der Frage, ob die Portugiesische Republik den ihr zur Last gelegten Verstoß begangen hat, ist daher von den zu diesem Zeitpunkt geltenden nationalen Rechtsvorschriften auszugehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Insoweit steht fest, dass die Portugiesische Republik die zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 erforderlichen Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt nicht getroffen und der Kommission damit auch nicht mitgeteilt hatte.

41 Die Portugiesische Republik rechtfertigt den zur Last gelegten Verstoß erstens mit dem Erlass des Gesetzes Nr. 16/2022, das der Kommission noch am Tag seiner Verkündung im *Diário da República* mitgeteilt worden sei, zweitens mit der Komplexität der Richtlinie 2018/1972, drittens mit den fehlenden Auswirkungen der Verspätung bei der Umsetzung der Richtlinie in das portugiesische Recht auf das Funktionieren des Binnenmarkts für elektronische Kommunikation und viertens mit dem Geist der Partnerschaft und der loyalen Zusammenarbeit, durch den ihr Verhalten gegenüber der Kommission stets geprägt gewesen sei.

42 Dieses Vorbringen vermag den von der Kommission zur Last gelegten Verstoß jedoch nicht zu rechtfertigen.

43 Erstens ist bei der Beurteilung der Frage, ob die Portugiesische Republik den ihr von der Kommission zur Last gelegten Verstoß begangen hat, auf den 23. November 2021 abzustellen (siehe oben, Rn. 37 und 39). Das Gesetz Nr. 16/2022 ist aber danach erlassen worden.

44 Zweitens ändert die angebliche Komplexität der Richtlinie 2018/1972 nichts an dem zur Last gelegten Verstoß. Der Unionsgesetzgeber wusste bei der Festlegung der Frist zur Umsetzung der Richtlinie nämlich, wie komplex diese ist. Jedenfalls wäre es allein seine Sache gewesen, die Frist zu verlängern. Es stand den Mitgliedstaaten nicht zu, die Frist nicht einzuhalten, und der Kommission nicht, die Nichteinhaltung der Frist zu tolerieren. Die Portugiesische Republik hat aber nicht behauptet, dass sie die erforderlichen Schritte unternommen hätte, um eine Verlängerung der Frist zu erwirken.

45 Drittens kommt es bei der Prüfung der Frage, ob die Portugiesische Republik den ihr zur Last gelegten Verstoß objektiv begangen hat, auf das behauptete Fehlen von Auswirkungen auf den Binnenmarkt überhaupt nicht an.

46 Viertens ist insoweit ebenfalls unerheblich, dass die Portugiesische Republik mit der Kommission zusammengearbeitet hat. Die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane sind gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV nämlich verpflichtet, miteinander zusammenzuarbeiten. Hierzu zählt auch die richtige und vollständige Umsetzung der Richtlinien innerhalb der darin festgelegten Fristen.

47 Somit ist festzustellen, dass die Portugiesische Republik dadurch, dass sie bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich waren, um der Richtlinie 2018/1972 nachzukommen, nicht erlassen und der Kommission damit auch nicht mitgeteilt hat, ihre Verpflichtungen aus Art. 124 Abs. 1 der Richtlinie 2018/1972 verletzt hat.

Zu den Anträgen gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV

Zum Antrag auf Verhängung eines Zwangsgelds

48 Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 21) hat die Kommission mit Schriftsatz vom 22. März 2023 anerkannt, dass die Portugiesische Republik die Richtlinie 2018/1972 am 25. Oktober 2022 vollständig umgesetzt hat, und ihren Antrag auf Verhängung eines Zwangsgeldes deshalb zurückgenommen.

49 Insoweit hat sich der Rechtsstreit erledigt.

Zum Antrag auf Verhängung eines Pauschalbetrags

– *Vorbringen der Parteien*

50 Die Kommission macht geltend, dass die Richtlinie 2018/1972 im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden sei und damit in den Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV falle und dass die Verletzung der Verpflichtungen aus Art. 124 der Richtlinie 2018/1972, die die Portugiesische Republik dadurch begangen habe, dass sie ihr die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie nicht mitgeteilt habe, ganz klar eine Nichtmitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie im Sinne von Art. 260 Abs. 3 AEUV darstelle.

51 In Ziff. 23 ihrer Mitteilung 2011/C 12/01 „Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV“ (ABl. 2011, C 12, S. 1) (im Folgenden: Mitteilung von 2011) habe sie darauf hingewiesen, dass die Sanktionen, die sie gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV vorschlagen werde, nach derselben Methode

berechnet würden wie der in den Abschnitten 14 bis 18 ihrer Mitteilung SEK(2005) 1658 „Anwendung von Artikel [260 AEUV]“ (im Folgenden: Mitteilung von 2005) dargestellten, die bei der Anrufung des Gerichtshofs gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV angewandt werde.

52 Danach müssten bei der Festlegung der Höhe der Sanktion erstens die Schwere des Verstoßes, zweitens dessen Dauer und drittens die erforderliche Abschreckungswirkung, um einen erneuten Verstoß zu verhindern, zugrunde gelegt werden.

53 Was als Erstes die Schwere der Zuwiderhandlung angehe, so ziehe sie bei der Festsetzung des Schwerekoeffizienten gemäß Abschnitt 16 der Mitteilung von 2005 und gemäß der Mitteilung von 2011 zwei Gesichtspunkte heran, nämlich zum einen die Bedeutung der Vorschriften des Unionsrechts, gegen die der Mitgliedstaat verstoßen habe, und zum anderen die Folgen dieses Verstoßes sowohl für das Gemeinwohl als auch für die Interessen Einzelner.

54 Hierzu sei zum einen festzustellen, dass die Richtlinie 2018/1972 der Hauptrechtsakt im Bereich der elektronischen Kommunikation sei. Mit dem europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (im Folgenden: EKEK) würden die unionsrechtlichen Vorschriften über die elektronische Kommunikation modernisiert, indem die Wahlmöglichkeiten und die Rechte der Verbraucher gestärkt würden, anspruchsvollere Normen für die elektronische Kommunikation garantiert würden, Investitionen in Netze mit sehr hoher Kapazität gefördert würden und der drahtlose Zugang zu Netzen mit sehr hoher Kapazität in der gesamten Union gefördert werde. Außerdem würden mit dem EKEK Regeln für die Organisation des Sektors der elektronischen Kommunikation, u. a. für dessen institutionelle Struktur und Verwaltung, aufgestellt. Mit dem EKEK werde die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden gestärkt, indem Aufgaben festgelegt würden, die diese mindestens haben müssten, und indem durch die Aufstellung von Kriterien für die Ernennung der Mitglieder und die Verpflichtungen im Bereich der Mitteilung von Informationen die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden gestärkt werde. Im Übrigen werde durch den EKEK auch eine effiziente und effektive Verwaltung der Funkfrequenzen sichergestellt. Durch den EKEK würden die Praktiken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der wesentlichen Aspekte der Genehmigungen im Zusammenhang mit Funkfrequenzen besser aufeinander abgestimmt. Durch die mit dem EKEK eingeführten Änderungen werde der Wettbewerb zwischen Infrastrukturen und die Entwicklung von Netzen mit sehr hoher Kapazität in der gesamten Union gefördert. Schließlich würden durch den EKEK verschiedene Aspekte der Erbringung von Diensten der elektronischen Kommunikation geregelt, u. a. die Universaldienstverpflichtung, die Nummerierungsressourcen und die Endnutzerrechte. Die Verschärfung dieser Regeln diene dazu, die Sicherheit und den Verbraucherschutz zu verbessern, insbesondere was den Zugang zu Diensten der elektronischen Kommunikation zu erschwinglichen Preisen angehe.

55 Zum anderen schade die Nichtumsetzung der Richtlinie 2018/1972 in das portugiesische Recht erstens, was die Verwaltung des Systems der elektronischen Kommunikation, die Genehmigungen im Zusammenhang mit den Funkfrequenzen und die Regeln über den Zugang zum Markt angehe, der Regulierungspraxis in der gesamten Union. Den Unternehmen kämen weder einheitlichere und vorhersehbarere Verfahren für die Erteilung oder Verlängerung der Rechte zur Nutzung bestehender Funkfrequenzen noch die Vorhersehbarkeit des Regelungsrahmens aufgrund der Mindestdauer von 20 Jahren der Rechte zur Nutzung der Funkfrequenzen zugute. Solche Mängel wirkten sich unmittelbar auf die Verfügbarkeit und die Entwicklung von Netzen mit sehr hoher Kapazität in der Union aus. Zweitens würden den Verbrauchern eine ganze Reihe handfester Vorteile nicht zuteil, die ihnen durch die Richtlinie gewährt würden, z. B. Lösungen über den Zugang zu erschwinglichen Kommunikationsdiensten,

das Erfordernis, dass ihnen klare Informationen über ihre Verträge erteilt werden müssten, die Verpflichtung zur Anwendung transparenter Entgelte, die Vereinfachung des Wechsels des Netzanbieters, um erschwinglichere Endkundenpreise zu fördern, und die Verpflichtung der Anbieter, Endnutzern mit Behinderungen einen gleichwertigen Zugang zu den Kommunikationsdiensten anzubieten.

56 Da sie weder erschwerende noch mildernde Umstände festgestellt hat, schlägt die Kommission im vorliegenden Fall einen Schwerekoeffizienten von 10 vor.

57 Als Zweites macht die Kommission zur Dauer des Verstoßes geltend, dass dieser von dem Tag, der auf den Tag, an dem die Frist zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 abgelaufen sei, gefolgt sei (22. Dezember 2020), bis zu dem Tag, an dem der in Rede stehende Verstoß geendet habe, d. h. dem Tag, der dem Tag vorausgegangen sei, an dem die Portugiesische Republik ihren Verpflichtungen nachgekommen sei (25. Oktober 2022), nämlich ihr die aktualisierte Fassung der Konkordanz übermittelt habe (siehe oben, Rn. 19), gedauert habe. Der Verstoß habe mithin 672 Tage gedauert.

58 Was als Drittes die Zahlungsfähigkeit der Portugiesischen Republik angeht, so hat die Kommission gemäß ihrer Mitteilung 2019/C 70/01 „Änderung der Berechnungsmethode für Pauschalbeträge und Tagessäte für das Zwangsgeld, die von der Kommission im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgeschlagen werden“ (ABl. 2019, C 70, S. 1), den Faktor „n“ angewandt. Dieser Faktor berücksichtige zwei Elemente, nämlich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das institutionelle Gewicht des betreffenden Mitgliedstaats, wie es in der Anzahl der Sitze, die diesem im Europäischen Parlament zugewiesen seien, zum Ausdruck komme.

59 Obwohl der Gerichtshof in seinem Urteil vom 20. Januar 2022, Kommission/Griechenland (Rückforderung von staatlichen Beihilfen – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), bereits sowohl dieses zweite Element als auch den in der genannten Mitteilung vorgesehenen Anpassungsfaktor von 4,5 für nicht maßgeblich erachtet hat, hat sich die Kommission dafür entschieden, im vorliegenden Fall bis zum Erlass einer neuen Mitteilung, die dieser jüngeren Rechtsprechung des Gerichtshofs Rechnung trage, die in der genannten Mitteilung vorgesehenen Kriterien anzuwenden.

60 Nach der Mitteilung 2022/C 74/02 „Aktualisierung der Daten für die Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof der Europäischen Union bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt“ (ABl. 2022, C 74, S. 2) (im Folgenden: Mitteilung von 2022), betrage der Faktor „n“ für Portugal 0,57.

61 Zur Festsetzung des Pauschalbetrags führt die Kommission aus, dass dieser nach Abschnitt 20 der Mitteilung von 2005 einen festen Mindestbetrag nicht unterschreiten dürfe. Der feste Mindestbetrag trage dem Grundsatz Rechnung, dass jede fortdauernde Nichtdurchführung des Unionsrechts unabhängig von erschwerenden Umständen gleich welcher Art in einer Rechtsgemeinschaft schon an sich einen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip darstelle, der mit einer echten Sanktion geahndet werden müsse. Nach der Mitteilung von 2022 betrage der Mindestpauschalbetrag für die Portugiesische Republik 1 286 000 Euro.

62 Nach der Methode gemäß den Mitteilungen von 2005 und 2011 schlägt die Kommission dem Gerichtshof für den Fall, dass der errechnete Pauschalbetrag den Mindestpauschalbetrag übersteigt, vor, den Pauschalbetrag zu bestimmen, indem ein Tagessatz mit der der Dauer des Verstoßes entsprechenden Anzahl an Tagen multipliziert werde.

63 Der Tagessatz des Pauschalbetrags werde berechnet, indem der einheitliche Grundbetrag für die Berechnung des Tagessatzes des Pauschalbetrags mit dem Schwerekoeffizienten und dem Faktor „n“ multipliziert werde. Nach der Mitteilung von 2022 sei der einheitliche Grundbetrag 909 Euro. Im vorliegenden Fall sei der Schwerekoeffizient 10. Der Faktor „n“ für Portugal sei 0,57. Es ergebe sich ein Pauschalbetrag in Höhe von 5 181,30 Euro/Tag.

64 Der Pauschalbetrag sei somit auf 3 481 833,60 Euro festzusetzen.

65 Die Portugiesische Republik erwidert als Erstes, dass sich aus Art. 260 Abs. 3 AEUV ergebe, dass die Kommission bei einem Antrag auf Verhängung eines Pauschalbetrags den mit einer solchen Sanktion verfolgten Zweck berücksichtigen müsse. In dieser Beziehung sei der Ansatz, dem die Kommission in ihren Mitteilungen gefolgt sei, fragwürdig. Die Entscheidung, mit der die in Art. 260 Abs. 3 AEUV vorgesehene Sanktion verhängt werde, werde allein vom Gerichtshof erlassen, der dabei die Umstände des Einzelfalls frei würdige.

66 In diesem Zusammenhang weist die Portugiesische Republik darauf hin, dass die Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 in die Zeit gefallen sei, in der die Assembleia da República (Versammlung der Republik) vorzeitig aufgelöst worden sei, dass das Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftparitäten in Portugal im Jahr 2021 nach den Angaben des Statistischen Amts der Europäischen Union (Eurostat) das siebtniedrigste in der Union gewesen sei und 26 % unter dem Unionsdurchschnitt gelegen habe und dass die Richtlinie wegen ihrer Komplexität in den meisten Mitgliedstaaten verspätet umgesetzt worden sei. Hinzu kämen die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, die noch durch die Auswirkungen, die der Krieg zwischen Russland und der Ukraine auf die Inflation und auf das BIP gehabt hätten, verstärkt worden seien.

67 Außerdem würde die Verhängung einer Sanktion im vorliegenden Fall, da die Richtlinie 2018/1972 bereits in das portugiesische Recht umgesetzt sei, überhaupt keinen Sinn ergeben und wäre offensichtlich unverhältnismäßig und verspätet.

68 Als Zweites beanstandet die Portugiesische Republik die Berechnungsmethode, die von der Kommission angewandt wurde.

69 Was zunächst die Schwere des zu Last gelegten Verstoßes angeht, räumt die Portugiesische Republik ein, dass die durch die Richtlinie 2018/1972 eingeführte Regelung wichtig sei, um den Sektor der elektronischen Kommunikation auf den neuesten Stand zu bringen, meint aber, dass die Interessen der Verbraucher nicht beeinträchtigt worden seien. Es habe nämlich bereits eine Regelung gegeben, die das Funktionieren des Binnenmarkts für elektronische Kommunikation ermöglicht habe, so dass dieser durch die Verspätung bei der Umsetzung der Richtlinie nicht lahmgelegt worden sei. Denn der EKEK habe wegen der allgemeinen Verspätung bei der Umsetzung der Richtlinie in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten im Wesentlichen erst nach dem 28. Juli 2022 anwendbar werden können, dem Tag, an dem der Kommission die letzten nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie mitgeteilt worden seien. Aus diesem Grund und weil die Richtlinie mit dem Gesetz Nr. 16/2022 lediglich 21 Tage nach der Mitteilung der letzten dieser Maßnahmen umgesetzt worden sei, müsse die Anwendung des Schwerekoeffizienten den tatsächlichen Auswirkungen des zur Last gelegten Verstoßes auf die

tatsächliche Lage Rechnung tragen. Wegen der Lage, in der er sich allgemein befunden habe, sei der Binnenmarkt durch die Verspätung bei der Umsetzung der Richtlinie in das portugiesische Recht objektiv in Wirklichkeit gar nicht beeinträchtigt worden.

70 Die Kommission habe deshalb zu Unrecht angenommen, dass keine mildernden Umstände vorlägen. Es lägen nämlich folgende mildernde Umstände vor. Erstens seien die Annahme und die Verkündung des Gesetzes Nr. 16/2022, auch wenn das entsprechende Gesetzgebungsverfahren in der vorausgegangenen Legislaturperiode bereits weit fortgeschritten gewesen sei, wegen der Zustände, die seinerzeit in Portugal geherrscht hätten, nämlich der Auflösung der Versammlung der Republik und des Rücktritts der Regierung, unmöglich gewesen. Nach dem Antritt der neuen Regierung sei das Gesetz Nr. 16/2022 aber dann als eines der ersten Gesetze angenommen und verkündet worden. Zweitens sei die Richtlinie 2018/1972 wegen ihrer Komplexität in den meisten Mitgliedstaaten verspätet umgesetzt worden, was zeige, dass die Umsetzung objektiv schwierig gewesen sei. Drittens habe die Covid-19-Pandemie unerwartete Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie gehabt. Im Zusammenhang mit mehreren Notständen, die ausgerufen worden seien, seien Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen angeordnet worden, durch die die Tätigkeit und das Funktionieren mehrerer Stellen des portugiesischen Staates während Zeiträumen von langer Dauer eingeschränkt und beeinflusst worden seien. Viertens handele es sich um die erste Vertragsverletzungsklage, die gegen die Portugiesische Republik wegen Nichtumsetzung einer Richtlinie erhoben worden sei. Die Gefahr eines erneuten Verstoßes bestehe daher nicht. Fünftens zeigten die Schritte, die die portugiesischen Behörden in ständigem und transparentem Dialog mit der Kommission unternommen hätten, dass sich die Portugiesische Republik dafür eingesetzt habe, dass das Problem gelöst werde, und loyal mit der Kommission zusammengearbeitet habe.

71 Zur Dauer des Verstoßes macht die Portugiesische Republik geltend, dass die Mitteilung von Tabellen mit den Vorschriften einer Richtlinie und den entsprechenden Vorschriften der nationalen Maßnahmen, mit denen die Richtlinie umgesetzt worden sei, lediglich ergänzend zu diesen Maßnahmen erfolge. Der Tag, an dem der Verstoß geendet habe, könne daher nicht der Tag sein, an dem der Kommission solche Konkordanztabellen mitgeteilt worden seien. Im vorliegenden Fall habe der Verstoß demnach am 16. August 2022 geendet, dem Tag, an dem das Gesetz Nr. 16/2022, mit dem die Richtlinie 2018/1972 vollständig umgesetzt worden sei, im *Diário da República* verkündet und der Kommission mitgeteilt worden sei. Bei den Informationen, die in der Folge mitgeteilt worden seien, habe es sich lediglich um verwaltungstechnische Informationen gehandelt, die die Kommission zum Teil selbst angefordert habe.

72 Jedenfalls sei, falls der Gerichtshof annehmen sollte, dass für die Bestimmung des Endes des zur Last gelegten Verstoßes die Konkordanztabelle maßgeblich sei, auf den 8. September 2022 abzustellen, den Tag, an dem die portugiesische Regierung der Kommission diese Tabelle zusammen mit ausführlicheren Informationen übermittelt habe.

73 Zur ihrer Zahlungsfähigkeit macht die Portugiesische Republik schließlich geltend, dass die Methode, die die Kommission in ihrer Mitteilung 2019/C 70/01 angewandt habe (siehe oben, Rn. 58), fragwürdig sei. Der Gerichtshof solle insoweit von dem weiten Ermessen Gebrauch machen, über das er insoweit verfüge. Insbesondere müsse der Inflation und den Auswirkungen des Kriegs zwischen Russland und der Ukraine Rechnung getragen werden. Im Übrigen habe der Gerichtshof bereits anerkannt, wie wichtig es sei, dass bei der Beurteilung der Zahlungsfähigkeit die Inflation und das BIP der Mitgliedstaaten berücksichtigt würden.

74 Als Drittes beanstandet die Portugiesische Republik die von der Kommission vorgenommenen Berechnungen. Die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags und gegebenenfalls auch die Festsetzung der Höhe des Pauschalbetrags müssten sich nach sämtlichen relevanten Umständen in Bezug auf die Merkmale des festgestellten Verstoßes und das Verhalten des betreffenden Mitgliedstaats richten. Die Anwendung eines Pauschalbetrags müsse vor allem eine abschreckende Wirkung haben. Diese müsse dem Verhalten des betreffenden Mitgliedstaats entsprechen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

75 Der Sachverhalt, den die Kommission dem Gerichtshof zur Würdigung vorgelegt habe, sei jedoch auf eine Gesamtheit objektiver Umstände zurückzuführen. Außerdem sei gegen die Portugiesische Republik noch nie eine Vertragsverletzungsklage gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV erhoben worden. Es sei deshalb objektiv überhaupt nicht erforderlich, irgendein Verhalten der portugiesischen Behörden zu ahnden. Vielmehr sei die Verspätung bei der Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 auf höhere Gewalt zurückzuführen. Es sei für die Portugiesische Republik nämlich objektiv unmöglich gewesen, die Richtlinie in der darin festgelegten Frist umzusetzen.

76 Weiter macht die Portugiesische Republik, was die Auswirkungen der Verspätung bei der Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 auf den Binnenmarkt angeht, geltend, dass es keinen Zweck der Wiedergutmachung gebe, der die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrages rechtfertigte. Die Richtlinie sei in den Mitgliedstaaten generell verspätet umgesetzt worden. Die portugiesische Situation störe daher nicht das harmonische und einheitliche Funktionieren des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.

77 Selbst wenn der Gerichtshof zu dem Schluss gelangen sollte, dass es angezeigt sei, eine Sanktion zu verhängen, müssten sämtliche Gründe, die für die Festsetzung eines geringeren als des von der Kommission vorgeschlagenen Pauschalbetrags angeführt worden seien, geprüft werden.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

78 Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 47) steht fest, dass die Portugiesische Republik der Kommission bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist keine Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 im Sinne von Art. 260 Abs. 3 AEUV mitgeteilt hatte. Der festgestellte Verstoß fällt deshalb in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung.

79 Nach ständiger Rechtsprechung beruht der Zweck der Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV auf der Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen, insbesondere wenn die Vertragsverletzung lange Zeit fortbestanden hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

80 Zu der Frage, ob es im vorliegenden Fall angezeigt ist, einen Pauschalbetrags zu verhängen, ist festzustellen, dass es Sache des Gerichtshofs ist, in jeder Rechtssache anhand der Umstände des Einzelfalls, mit dem er befasst ist, sowie nach Maßgabe des ihm erforderlich erscheinenden Grades an Überzeugungs- und Abschreckungswirkung die angemessenen finanziellen Sanktionen zu bestimmen, um insbesondere die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das

Unionsrecht zu verhindern (Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

81 Zwar hat die Portugiesische Republik während des gesamten Vorverfahrens mit den Dienststellen der Kommission kooperiert und diese laufend darüber unterrichtet, aus welchen Gründen sie an der Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 in das portugiesische Recht gehindert war. Dennoch ist im vorliegenden Fall in Anbetracht aller rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte des festgestellten Verstoßes – nämlich des gänzlichen Fehlens der Mitteilung der zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist und sogar noch zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage – der Erlass einer abschreckenden Maßnahme wie die Verhängung eines Pauschalbetrags zur wirksamen Verhinderung einer zukünftigen Wiederholung entsprechender Verstöße gegen das Unionsrecht geboten (vgl. entsprechend Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung).

82 Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem oben in den Rn. 66 und 67 dargestellten Vorbringen der Portugiesischen Republik.

83 Erstens vermag der Umstand, dass die Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 in die Zeit gefallen ist, in der die Versammlung der Republik vorzeitig aufgelöst wurde, die Nichteinhaltung der sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen nicht zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 72 und 78 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

84 Zweitens ist das Pro-Kopf-BIP des betreffenden Mitgliedstaats zwar ein Gesichtspunkt, der bei der Festsetzung der Höhe der finanziellen Sanktion berücksichtigt werden kann. Für die Frage, ob es angezeigt ist, eine solche Sanktion zu verhängen, ist er jedoch nicht relevant.

85 Drittens gilt dasselbe für die Komplexität der Richtlinie 2018/1972 und den Umstand, dass weitere Mitgliedstaaten die Richtlinie verspätet umgesetzt haben. Im Übrigen hat die Portugiesische Republik beim Unionsgesetzgeber nicht beantragt, die Frist für die Umsetzung der Richtlinie zu verlängern, und dieser hat angenommen, dass die Richtlinie keine Schwierigkeiten aufweise, durch die die Mitgliedstaaten daran gehindert wären, sie innerhalb der in Art. 124 der Richtlinie festgelegten Frist umzusetzen. Darauf, welche Auffassung die übrigen Mitgliedstaaten insoweit vertreten haben, kommt es bei Beurteilung der Frage, ob die Portugiesische Republik den zur Last gelegten Verstoß begangen hat, nicht an.

86 Was viertens die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie angeht, die Anfang 2020 ausgebrochen ist, ist nicht dargetan, ja nicht einmal behauptet, dass die Verspätung, mit der die Portugiesische Republik die Richtlinie 2018/1972 umgesetzt hat, in vollem Umfang darauf zurückzuführen wäre.

87 Was fünftens den im Februar 2022 ausgebrochenen Krieg zwischen Russland und der Ukraine und dessen Auswirkungen auf die Inflation und auf das BIP angeht, kann es mit der Feststellung sein Bewenden haben, dass diese Umstände, unterstellt, sie wären geeignet, die Fähigkeit eines Mitgliedstaats zu beeinträchtigen, seinen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nachzukommen, erst nach dem Ablauf der in Art. 124 der Richtlinie 2018/1972 auf den 21. Dezember 2020 festgelegten Frist zur Umsetzung der Richtlinie eingetreten sind.

88 Sechstens kann die Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 in das portugiesische Recht nach Ablauf dieser Frist zwar rechtfertigen, dass von der Verhängung eines Zwangsgelds abgesehen wird, wie auch die Kommission in ihrem Schriftsatz vom 22. März 2023 hervorgehoben hat, mit dem sie die Klage teilweise zurückgenommen hat. Dem Zweck der Anwendung eines Pauschalbetrags (siehe oben, Rn. 79) steht sie aber nicht entgegen. Denn die Verspätung bei der Umsetzung der Richtlinie kann Auswirkungen auf die privaten und öffentlichen Interessen haben, insbesondere, wenn der Verstoß lange Zeit angedauert hat.

89 Deshalb ist es angezeigt, gegen die Portugiesische Republik einen Pauschalbetrag zu verhängen.

90 In Bezug auf die Berechnung des Pauschalbetrags ist Folgendes festzustellen: Es ist Sache des Gerichtshofs, in Ausübung seines entsprechenden Ermessens innerhalb des Rahmens der Vorschläge der Kommission den Pauschalbetrag, zu dessen Zahlung ein Mitgliedstaat gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV verurteilt werden kann, so festzusetzen, dass er zum einen den Umständen angepasst ist und zum anderen in angemessenem Verhältnis zu dem begangenen Verstoß steht. Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen u. a. Aspekte wie die Schwere des festgestellten Verstoßes, der Zeitraum, in dem dieser fortbestanden hat, und die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats (Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).

91 Was als Erstes die Schwere des Verstoßes angeht, ist festzustellen, dass die Pflicht, nationale Maßnahmen zu erlassen, um die vollständige Umsetzung einer Richtlinie sicherzustellen, und die Pflicht, diese Maßnahmen der Kommission mitzuteilen, wesentliche Pflichten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts sind und dass der Verletzung dieser Pflichten daher eine gewisse Schwere beizumessen ist (Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

92 Im vorliegenden Fall war die Portugiesische Republik ihren sich aus der Richtlinie 2018/1972 ergebenden Verpflichtungen zur Umsetzung bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist (23. November 2021) nicht nachgekommen (siehe oben, Rn. 47), so dass die volle Wirksamkeit des Unionsrechts nicht gewährleistet war. Dieser Verstoß wiegt umso schwerer, als die Portugiesische Republik zu diesem Zeitpunkt noch überhaupt keine Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 mitgeteilt hatte.

93 Außerdem ist die Richtlinie 2018/1972 der Hauptrechtsakt im Bereich der elektronischen Kommunikation, wie die Kommission hervorgehoben hat.

94 Insbesondere bestimmt Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2018/1972: „Mit dieser Richtlinie wird ein harmonisierter Rahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsnetze, elektronischer Kommunikationsdienste, zugehöriger Einrichtungen und zugehöriger Dienste sowie bestimmter Aspekte der Endeinrichtungen errichtet. Sie legt die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden und gegebenenfalls der anderen zuständigen Behörden sowie eine Reihe von Verfahren fest, die unionsweit die harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens gewährleisten.“

95 Nach ihrem Art. 1 Abs. 2 ist es Ziel der Richtlinie 2018/1972, zum einen einen Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu errichten, der den Ausbau und die Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität bewirkt, einen nachhaltigen Wettbewerb und die

Interoperabilität der elektronischen Kommunikationsdienste sowie die Zugänglichkeit und die Sicherheit von Netzen und Diensten gewährleistet und die Interessen der Endnutzer fördert, und zum anderen die Bereitstellung unionsweiter hochwertiger, erschwinglicher, öffentlich zugänglicher Dienste durch wirksamen Wettbewerb und Angebotsvielfalt zu gewährleisten und die Fälle zu regeln, in denen die Bedürfnisse von Endnutzern – einschließlich Nutzern mit Behinderungen im Hinblick darauf, dass sie in gleicher Weise wie andere Zugang zu den Diensten haben – durch den Markt nicht ausreichend befriedigt werden können, sowie die notwendigen Endnutzerrechte festzulegen.

96 Schließlich geht aus den Erwägungsgründen 2 und 3 der Richtlinie 2018/1972 hervor, dass der Rechtsrahmen, der vor dem Erlass der Richtlinie galt, durch diese geändert wird, um der Technologie- und Marktentwicklung Rechnung zu tragen.

97 Wie die Portugiesische Republik geltend macht, ist der Bereich, um den es hier geht, zwar bereits durch andere Unionsrechtsakte geregelt, die durch die Richtlinie 2018/1972 geändert oder ersetzt werden.

98 Die Richtlinie 2018/1972 beschränkt sich aber nicht auf deren Kodifizierung. Die Kommission hat – ohne dass ihr die Portugiesische Republik insoweit widersprochen hätte – zu Recht darauf hingewiesen, dass durch den EKEK insbesondere die Wahlmöglichkeiten und die Rechte der Verbraucher gestärkt werden, indem anspruchsvollere Normen für die elektronische Kommunikation garantiert werden, und die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden, indem Aufgaben festgelegt werden, die diese mindestens haben müssen, und indem durch die Aufstellung von Kriterien für die Ernennung der Mitglieder und die Verpflichtungen im Bereich der Mitteilung von Informationen die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden gestärkt wird. Außerdem werden durch den EKEK verschiedene Aspekte der Erbringung von Diensten der elektronischen Kommunikation geregelt, u. a. die Universaldienstverpflichtung, die Nummerierungsressourcen und die Endnutzerrechte. Die Verschärfung der Regeln für die Organisation des Sektors der elektronischen Kommunikation durch den EKEK dient dazu, die Sicherheit und den Verbraucherschutz zu verbessern, insbesondere was den Zugang zu Diensten der elektronischen Kommunikation zu erschwinglichen Preisen angeht.

99 Wie die Kommission zu Recht geltend macht, schadet die Nichtumsetzung der Richtlinie 2018/1972 durch die Portugiesische Republik, was die Verwaltung des Systems der elektronischen Kommunikation, die Genehmigungen im Zusammenhang mit den Funkfrequenzen und die Regeln über den Zugang zum Markt angeht, erstens der Regulierungspraxis in der gesamten Union. Den Unternehmen kommen deshalb weder einheitlichere und vorhersehbarere Verfahren für die Erteilung oder Verlängerung der Rechte zur Nutzung bestehender Funkfrequenzen noch die Vorhersehbarkeit des Regelungsrahmens aufgrund der Mindestdauer von 20 Jahren der Rechte zur Nutzung der Funkfrequenzen zugute. Solche Mängel wirken sich unmittelbar auf die Verfügbarkeit und die Entwicklung von Netzen mit sehr hoher Kapazität in der Union aus. Zweitens werden den Verbrauchern eine ganze Reihe handfester Vorteile nicht zuteil, die ihnen durch die Richtlinie gewährt werden, z. B. Lösungen über den Zugang zu erschwinglichen Kommunikationsdiensten, das Erfordernis, dass ihnen klare Informationen über ihre Verträge erteilt werden müssen, die Verpflichtung zur Anwendung transparenter Entgelte, die Vereinfachung des Wechsels des Netzanbieters, um erschwinglichere Endkundenpreise zu fördern, und die Verpflichtung der Anbieter, Endnutzern mit Behinderungen einen gleichwertigen Zugang zu den Kommunikationsdiensten anzubieten.

100 Was als Zweites die Dauer des Verstoßes anbelangt, so ist bei deren Bestimmung grundsätzlich auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem der Gerichtshof den Sachverhalt prüft, und diese Sachverhaltswürdigung ist als zum Zeitpunkt des Abschlusses des Verfahrens erfolgt anzusehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Februar 2021, Kommission/Spanien [Richtlinie über personenbezogene Daten – Strafrechtlicher Bereich], C-658/19, EU:C:2021:138, Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).

101 Was zum einen den Beginns des Zeitraums angeht, der bei der Festsetzung des gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV zu verhängenden Pauschalbetrags zugrunde zu legen ist, hat der Gerichtshof entschieden, dass bei der Bestimmung der Dauer der betreffenden Vertragsverletzung – anders als bei dem Zwangsgeld in Form eines Tagessatzes – nicht auf den Zeitpunkt des Ablaufs der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, sondern auf den Zeitpunkt des Ablaufs der in der betreffenden Richtlinie festgelegten Umsetzungsfrist abzustellen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Juli 2020, Kommission/Rumänien [Bekämpfung der Geldwäsche], C-549/18, EU:C:2020:563, Rn. 79, und vom 16. Juli 2020, Kommission/Irland [Bekämpfung der Geldwäsche], C-550/18, EU:C:2020:564, Rn. 90).

102 Im vorliegenden Fall wird nicht ernsthaft bestritten, dass die Portugiesische Republik die für die Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei Ablauf der in Art. 124 der Richtlinie festgelegten Umsetzungsfrist (21. Dezember 2020) nicht erlassen und der Kommission damit auch nicht mitgeteilt hatte.

103 Zum anderen ist unstreitig, dass der oben in Rn. 47 festgestellte Verstoß beendet ist.

104 Streitig ist jedoch, seit wann er beendet ist. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der Verstoß an dem Tag geendet habe, an dem die Portugiesische Republik die aktualisierte Fassung der Konkordanztabelle mitgeteilt habe (25. Oktober 2022). Die Portugiesische Republik vertritt hingegen die Auffassung, dass der Verstoß an dem Tag geendet habe, an dem sie der Kommission das Gesetz Nr. 16/2022 mitgeteilt habe (16. August 2022).

105 Mit Art. 260 Abs. 3 AEUV wird aber nicht nur das Ziel verfolgt, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, innerhalb kürzester Zeit eine Vertragsverletzung abzustellen, die ohne eine solche Maßnahme vermutlich fortbestanden hätte, sondern auch das Ziel, das Verfahren zur Verhängung finanzieller Sanktionen bei Verletzungen der Pflicht, eine nationale Maßnahme zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen, zu vereinfachen und zu beschleunigen, und zwar, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nachkommen und alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, die erforderlich sind, um die Richtlinie in das jeweilige nationale Recht umzusetzen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien [Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze], C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

106 Die Mitteilung, zu der die Mitgliedstaaten gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) verpflichtet sind, soll der Kommission nämlich die Erfüllung ihrer Aufgabe erleichtern, die nach Art. 17 EUV insbesondere darin besteht, für die Anwendung der Bestimmungen der Verträge sowie der von den Organen aufgrund der Verträge getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen. Sie muss daher hinreichend klare und genaue Informationen über den Inhalt der nationalen Rechtsnormen enthalten, mit denen eine Richtlinie umgesetzt wird. In dieser Mitteilung, der eine Tabelle mit den Bestimmungen der Richtlinie und den entsprechenden Bestimmungen dieser nationalen

Rechtsnormen beigefügt werden kann, müssen mithin die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, mittels deren der betreffende Mitgliedstaat seine verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt zu haben glaubt, eindeutig angegeben werden. Fehlen solche Informationen, kann die Kommission nicht prüfen, ob der betreffende Mitgliedstaat die Richtlinie tatsächlich und vollständig durchgeführt hat. Die Verletzung dieser Mitteilungsverpflichtung durch einen Mitgliedstaat – sei es, dass Informationen ganz oder teilweise fehlen, sei es, dass eine Information nicht hinreichend klar und genau ist – kann als solche die Eröffnung des Verfahrens zur Feststellung der Vertragsverletzung nach Art. 260 Abs. 3 AEUV rechtfertigen (vgl. entsprechend zu Art. 258 AEUV Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien [Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze], C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

107 Danach kann der Mitteilung gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV zwar eine solche Konkordanztabelle beigefügt werden. Gegenstand der Mitteilung sind aber lediglich die Informationen, aus denen hervorgeht, mit welchen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der betreffende Mitgliedstaat den verschiedenen Verpflichtungen aus der betreffenden Richtlinie seiner Auffassung nach nachgekommen ist.

108 Im vorliegenden Fall hat die Portugiesische Republik der Kommission aber am 16. August 2022 das Gesetz Nr. 16/2022 übermittelt, wobei sie davon ausgegangen ist, dass sie damit die Richtlinie 2018/1972 vollständig in ihr nationales Recht umgesetzt habe.

109 Damit hat die Portugiesische Republik den oben in Rn. 47 festgestellten Verstoß beendet.

110 Der Gerichtshof hat nämlich bereits entschieden, dass mit der in Art. 260 Abs. 3 AEUV genannten „Verpflichtung, Maßnahmen zur Umsetzung mitzuteilen“, gemeint ist, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, hinreichend klare und genaue Informationen über die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie mitzuteilen. Um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen und zu gewährleisten, dass alle Bestimmungen der Richtlinie im gesamten Hoheitsgebiet umgesetzt werden, müssen die Mitgliedstaaten für jede Bestimmung der Richtlinie angeben, welche nationale Vorschrift oder nationalen Vorschriften ihre Umsetzung sicherstellen. Sobald diese Mitteilung, gegebenenfalls unter Beifügung einer Konkordanztabelle, erfolgt ist, obliegt es der Kommission, im Hinblick auf einen Antrag, gegen den betreffenden Mitgliedstaat die in der genannten Bestimmung vorgesehene finanzielle Sanktion zu verhängen, nachzuweisen, dass bestimmte Umsetzungsmaßnahmen offensichtlich unterblieben sind oder sich nicht auf das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erstrecken; es ist nicht Sache des Gerichtshofs, im Rahmen des in Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV eingeleiteten gerichtlichen Verfahrens zu prüfen, ob die der Kommission mitgeteilten nationalen Maßnahmen eine ordnungsgemäße Umsetzung der Bestimmungen der fraglichen Richtlinie gewährleisten. (Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien [Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze], C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 59).

111 Im vorliegenden Fall hat die Kommission aber nicht behauptet, dass trotz des Erlasses des Gesetzes Nr. 16/2022 bestimmte Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 offensichtlich noch unterblieben wären oder sich nicht auf das gesamte portugiesische Hoheitsgebiet erstreckten.

112 Demnach hat der oben in Rn. 47 festgestellte Verstoß vom 22. Dezember 2020 bis zum 15. August 2022 gedauert, also 601 Tage lang. Dies ist ein sehr langer Zeitraum.

113 Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Dauer des Verstoßes zum Teil möglicherweise auf die außergewöhnlichen Umstände der Covid-19-Pandemie zurückzuführen ist. Die Portugiesische Republik macht nämlich, ohne dass ihr widersprochen würde, geltend, dass das für die Umsetzung der Richtlinie 2018/1972 erforderliche Gesetzgebungsverfahren durch die Umstände der Covid-19-Pandemie, die unvorhersehbar gewesen seien und auf die sie keinen Einfluss gehabt habe, verzögert und somit der Zeitraum, in dem ihr Verstoß fortbestanden habe, verlängert worden sei.

114 Was als Drittes die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats angeht, ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs dessen BIP zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Juli 2020, Kommission/Rumänien [Bekämpfung der Geldwäsche], C-549/18, EU:C:2020:563, Rn. 85, und vom 16. Juli 2020, Kommission/Irland [Bekämpfung der Geldwäsche], C-550/18, EU:C:2020:564, Rn. 97).

115 Die Kommission schlägt vor, neben dem BIP der Portugiesischen Republik auch deren institutionelles Gewicht in der Union zu berücksichtigen, wie es in der Anzahl der Sitze zum Ausdruck komme, über die die Portugiesische Republik im Parlament verfüge. Sie schlägt ferner vor, einen Anpassungsfaktor von 4,5 anzuwenden, um die Verhältnismäßigkeit und die abschreckende Wirkung der von ihr vorgeschlagenen Sanktionen sicherzustellen.

116 Jedoch hat der Gerichtshof jüngst eindeutig klargestellt, dass die Berücksichtigung des institutionellen Gewichts des betreffenden Mitgliedstaats nicht unerlässlich erscheint, um eine hinreichende Abschreckung zu gewährleisten und den Mitgliedstaat zu einer Änderung seines gegenwärtigen oder zukünftigen Verhaltens zu veranlassen, und dass die Kommission nicht dargetan hat, anhand welcher objektiven Kriterien sie den Wert des Anpassungsfaktors von 4,5 festgesetzt hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Januar 2022, Kommission/Griechenland [Rückforderung von staatlichen Beihilfen – Ferronickel], C-51/20, EU:C:2022:36, Rn. 115 und 117).

117 Somit ist es in Anbetracht sämtlicher Umstände der vorliegenden Rechtssache im Hinblick auf das Ermessen, das dem Gerichtshof durch Art. 260 Abs. 3 AEUV eingeräumt wird, wonach der Gerichtshof bei dem von ihm verhängten Pauschalbetrag den von der Kommission genannten Betrag nicht übersteigen darf, um wirksam zu verhindern, dass in Zukunft erneut mit dem Verstoß gegen Art. 124 der Richtlinie 2018/1972 vergleichbare Verstöße begangen werden, die die volle Wirksamkeit des Unionsrecht beeinträchtigen, angezeigt, einen Pauschalbetrag in Höhe von 2 800 000 Euro zu verhängen.

118 Die Portugiesische Republik ist deshalb zu verurteilen, an die Kommission einen Pauschalbetrag in Höhe von 2 800 000 Euro zu zahlen.

Kosten

119 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nimmt eine Partei die Klage zurück, so wird sie zur Tragung der Kosten verurteilt, wenn die Gegenpartei dies in ihrer Stellungnahme zu der Rücknahme beantragt (Art. 141 Abs. 1 der Verfahrensordnung). Die Kosten werden jedoch auf Antrag der Partei, die die Rücknahme erklärt, der Gegenpartei auferlegt, wenn dies wegen des

Verhaltens dieser Partei gerechtfertigt erscheint (Art. 141 Abs. 2 der Verfahrensordnung). Werden keine Kostenanträge gestellt, so trägt jede Partei ihre eigenen Kosten (Art. 141 Abs. 4 der Verfahrensordnung).

120 Im vorliegenden Fall hat die Kommission zwar beantragt, die Portugiesische Republik zu verurteilen und der Verstoß wurde festgestellt. Die Kommission hat ihre Klage aber teilweise zurückgenommen, ohne zu beantragen, der Portugiesischen Republik die Kosten der vorliegenden Klage aufzuerlegen, obwohl die Portugiesische Republik in ihrer Stellungnahme zur Klagerücknahme der Kommission beantragt hat, dieser die Kosten aufzuerlegen.

121 Die Klagerücknahme durch die Kommission erfolgte allerdings wegen des Verhaltens der Portugiesischen Republik, die das Gesetz Nr. 16/2022 erst nach der Erhebung der vorliegenden Klage erlassen und der Kommission mitgeteilt hat. Wegen dieses Verhaltens hat sich der Antrag der Kommission auf Verurteilung der Portugiesischen Republik auf Zahlung eines Zwangsgeldes erledigt und hat die Kommission ihn zurückgenommen.

122 Deshalb ist – zumal sich nicht genau sagen lässt, welche Kosten auf den oben in Rn. 47 festgestellten Verstoß und welche Kosten auf die teilweise Klagerücknahme durch die Kommission entfallen – zu entscheiden, dass die Portugiesische Republik neben ihren eigenen Kosten die der Kommission trägt.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Neunte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Portugiesische Republik hat dadurch, dass sie bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich waren, um der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation nachzukommen, nicht erlassen und der Europäischen Kommission damit auch nicht mitgeteilt hat, ihre Verpflichtungen aus Art. 124 Abs. 1 der Richtlinie verletzt.**

2. **Die Portugiesische Republik wird verurteilt, an die Europäische Kommission einen Pauschalbetrag in Höhe von 2 800 000 Euro zu zahlen.**

3. **Die Portugiesische Republik trägt neben ihren eigenen Kosten die der Europäischen Kommission.**

Unterschriften