Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

14. ožujka 2024.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Direktiva (EU) 2018/1972 – Europski zakonik elektroničkih komunikacija – Neprenošenje i nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i novčane kazne – Kriteriji za utvrđivanje iznosa sankcije – Djelomično povlačenje tužbe”

U predmetu C-449/22,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 7. srpnja 2022.,

Europska komisija, koju zastupaju P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari i E. Manhaeve, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Portugalske Republike, koju zastupaju P. Barros da Costa i A. Pimenta, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, u svojstvu predsjednika vijeća, S. Rodin i L. S. Rossi (izvjestiteljica), suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: portugalski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda traži da:

– utvrdi da Portugalska Republika, time što najkasnije do 21. prosinca 2020. nije donijela zakone ili druge propise potrebne radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.), ili, u svakom slučaju time što te odredbe nije priopćila Komisiji, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 124. stavka 1. te direktive;

– naloži Portugalskoj Republici plaćanje paušalnog iznosa od 5181,30 eura dnevno od 22. prosinca 2020. do ispunjenja njezine obveze priopćavanja ili do dana objave presude u ovom predmetu, a najmanje iznosa od 1 286 000 eura;

– naloži Portugalskoj Republici plaćanje dnevne novčane kazne u iznosu od 23 307,30 eura od dana te objave do dana kad ta država članica ispuni tu obvezu, i

– naloži Portugalskoj Republici snošenje troškova.

Pravni okvir

2 U uvodnim izjavama 2. i 3. Direktive 2018/1972 navedeno je:

„(2) Komisija periodično preispituje provođenje pet direktiva koje su dio postojećeg regulatornog okvira za elektroničke komunikacijske mreže i usluge […] posebno da bi utvrdila treba li ih izmijeniti s obzirom na tehnološki i tržišni razvoj.

(3) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 6. svibnja 2015. kojom se utvrđuje Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta istaknula da će se preispitivanje telekomunikacijskog okvira usredotočiti na mjere kojima je cilj poticanje ulaganja u širokopojasne mreže velike brzine, dosljedniji pristup unutarnjeg tržišta politici radiofrekvencijskog spektra i upravljanju njime, ostvarivanje uvjeta za istinsko unutarnje tržište uklanjanjem regulatorne rascjepkanosti, osiguravanje učinkovite zaštite potrošača, ravnopravni uvjeti za sve sudionike na tržištu i dosljedna primjena pravila te učinkovitiji regulatorni institucionalni okvir.”

3 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet, područje primjene i ciljevi”, propisuje:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuje usklađeni okvir za pravno uređenje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga, povezane opreme i povezanih usluga te određenih značajki terminalne opreme. Ovom se Direktivom navode zadaće nacionalnih regulatornih tijela i, ako je primjenjivo, drugih nadležnih tijela i utvrđuje niz postupaka kako bi se osigurala usklađena primjena regulatornog okvira u cijeloj [Europskoj] uniji.

2. Ciljevi su ove Direktive:

(a) provedba unutarnjeg tržišta u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga iz kojega proizlazi postavljanje i prihvaćanje osiguranih mreža vrlo velikoga kapaciteta, održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost elektroničkih komunikacijskih usluga, dostupnost, sigurnost mreža i usluga te pogodnosti za krajnje korisnike; i

(b) osiguravanje pružanja kvalitetnih, cjenovno pristupačnih i javno dostupnih usluga na području cijele Unije putem učinkovitoga tržišnog natjecanja i odabira, poboljšati okolnosti u kojima na tržištu potrebe krajnjih korisnika, uključujući korisnike s invaliditetom radi jednakoga pristupa uslugama kakav imaju ostali korisnici, nisu uspješno zadovoljene te utvrditi potrebna prava krajnjih korisnika.

[…]”

4 Članak 124. navedene direktive, naslovljen „Prenošenje” u stavku 1. propisuje:

„Države članice do 21. prosinca 2020. donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

Države članice primjenjuju te mjere od 21. prosinca 2020.

Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. One sadržavaju i izjavu da se upućivanja u postojećim zakonima i drugim propisima na direktive stavljene izvan snage ovom Direktivom smatraju upućivanjima na ovu Direktivu. Države članice određuju načine tog upućivanja i oblik te izjave.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

5 Smatrajući da Portugalska Republika nije donijela zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s Direktivom 2018/1972 u skladu s njezinim člankom 124., Komisija je toj državi članici 3. veljače 2021. poslala pismo opomene te ju je pozvala da podnese svoja očitovanja.

6 Portugalska su tijela 12. travnja 2021. odgovorila na to pismo opomene i u njemu pojasnila različite stadije postupka koji su bili pokrenuti kako bi se Direktiva 2018/1972 prenijela u portugalsko pravo. Ta su tijela konkretno pojasnila da je Vijeće ministara odobrilo prijedlog zakona kako bi se 1. travnja 2021. uputio Parlamentu i da će taj prijedlog biti usvojen u drugom tromjesečju 2021.

7 Budući da nije raspolagala drugim informacijama o prenošenju Direktive 2018/1972, Komisija je 23. rujna 2021. Portugalskoj Republici uputila obrazloženo mišljenje u kojem je od nje zatražila da postupi u skladu s tim mišljenjem do 23. studenoga 2021.

8 Portugalska su tijela 25. studenoga 2021. odgovorila na to obrazloženo mišljenje i dala Komisiji informacije o stanju prenošenja Direktive 2018/1972, koje je bilo odgođeno zbog promjena do kojih je došlo u Portugalu, ali nisu dala nikakvu naznaku o eventualnim datumima za prenošenje te direktive.

9 Smatrajući da Portugalska Republika nije donijela odredbe potrebne radi usklađivanja s navedenom direktivom, Komisija je 6. travnja 2022. odlučila podnijeti Sudu ovu tužbu.

10 Portugalska su tijela 22. travnja 2022. Komisiji uputila dopis kojim je obavještavaju da je Vijeće ministara donijelo prijedlog zakona čija je svrha prenošenje Direktive 2018/1972 te su se obvezala obavijestiti Komisiju o zakonodavnom postupku koji je u tijeku.

11 Dana 31. svibnja 2022. portugalska su tijela Komisiji uputila novi dopis kojim je obavještavaju da je taj cjelokupni prijedlog zakona podnesen Parlamentu na razmatranje.

12 Dopisima od 29. i 30. lipnja 2022. portugalska su tijela Komisiju obavijestila o različitim stadijima zakonodavnog postupka i o rasporedu planiranom za prenošenje Direktive 2018/1972.

13 Komisija je 7. srpnja 2022. podnijela predmetnu tužbu.

14 Portugalska Republika od Suda zahtijeva, kao glavno, da odbije tužbu i naloži Komisiji snošenje troškova, podredno, da ne primijeni nikakvu sankciju i, podrednije, da ne primijeni nikakvu novčanu kaznu te da smanji paušalni iznos koji je predložila Komisija.

15 Portugalska Republika poslala je Komisiji 25. srpnja 2022. informacije o postupanju u skladu s rasporedom koji joj je ta država članica dostavila kao i o odobrenju prijedloga zakona spomenutog u točki 10. ove presude te o parlamentarnom glasovanju održanom 21. srpnja 2022. Tom je dopisu, među ostalim, bio priložen tekst tog prijedloga zakona, kako je odobren.

16 Portugalska Republika obavijestila je 16. kolovoza 2022. Komisiju o tome da je u *Diário da República* objavljen Zakon br. 16 od 16. kolovoza 2022. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 16/2022), kojim se, prema mišljenju te države članice, u portugalski pravni poredak u cijelosti prenosi Direktiva 2018/1972.

17 Portugalska Republika dostavila je 8. rujna 2022. Komisiji korelacijsku tablicu između odredbi Direktive 2018/1972 i odredbi Zakona br. 16/2022 (u daljnjem tekstu: korelacijska tablica).

18 Ta je država članica 18. i 24. listopada 2022. Komisiji priopćila šest dodatnih nacionalnih mjera za prenošenje Direktive 2018/1972.

19 Dana 25. listopada 2022. navedena država članica dostavila je Komisiji ažuriranu verziju korelacijske tablice.

20 Pisani dio postupka u ovom predmetu zatvoren je 19. prosinca 2022.

21 Podneskom od 22. ožujka 2023. Komisija je obavijestila Sud da se može smatrati da je prenošenje Direktive 2018/1972 od strane Portugalske Republike dovršeno na dan 25. listopada 2022. pa je djelomično povukla svoju tužbu, precizirajući svoj tužbeni zahtjev u kojem traži da se toj državi članici naloži plaćanje paušalnog iznosa od 3 481 833,60 eura.

22 Dana 17. travnja 2023. Portugalska Republika podnijela je svoja očitovanja na Komisijino djelomično povlačenje tužbe.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

23 Komisija podsjeća na to da su države članice na temelju članka 288. trećeg stavka UFEU-a dužne donijeti odredbe potrebne radi osiguravanja prenošenja direktiva u svoje nacionalne pravne poretke, u rokovima propisanim tim direktivama, te Komisiji bez odlaganja priopćiti te odredbe.

24 Komisija pojašnjava da postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u dotičnoj državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju.

25 Međutim ističe da, u ovom slučaju, u trenutku isteka tog roka, pa čak i na dan podnošenja predmetne tužbe, Portugalska Republika još nije bila donijela odredbe potrebne radi prenošenja Direktive 2018/1972 u svoje nacionalno pravo te da ih u svakom slučaju nije priopćila Komisiji.

26 Komisija tvrdi da Portugalska Republika zapravo ne osporava povredu obveze koja joj se stavlja na teret, već se samo poziva na praktične i unutarnje okolnosti kao opravdanje za tu povredu. Međutim, tvrdi da takve okolnosti ne mogu biti razlog za neprenošenje direktive u roku koji se njome predviđa.

27 Portugalska Republika prije svega odgovara da je Zakonom br. 16/2022, koji je Komisiji priopćen istog dana kad je objavljen u *Diáriu da República*, u potpunosti ispunila obveze koje ima na temelju Direktive 2018/1972.

28 Nadalje, ta država članica smatra da svaku eventualnu povredu obveze treba ocjenjivati s obzirom na složenost te direktive, koju potvrđuje velik broj postupaka zbog povrede pokrenutih protiv drugih država članica kao i s obzirom na postupak unutarnjeg prenošenja.

29 U svakom slučaju smatra da raspored prenošenja Direktive 2018/1972 u portugalski pravni poredak nije utjecao na funkcioniranje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija jer se tom direktivom samo preinačuju pravila već uređenog tržišta. Naime, tvrdi da su ta pravila već bila prenesena u taj pravni poredak.

30 Naposljetku, Portugalska Republika ističe da je uvijek surađivala i djelovala u skladu s načelom lojalne suradnje s Komisijom, za razliku od te institucije koja je podnijela predmetnu tužbu samo mjesec dana prije nego što je u *Diáriu da República* objavljen Zakon br. 16/2022. Time je Komisija zanemarila informacije koje joj je ta država članica priopćila o odvijanju zakonodavnog postupka prenošenja Direktive 2018/1972, osobito o postupanju u skladu sa zakonodavnim rasporedom, kao i napore koje su portugalska tijela uložila u taj složeni postupak.

31 Komisija u svojoj replici tvrdi da argumenti koje je iznijela Portugalska Republika nisu dovoljni da bi se isključila povreda obveze.

32 Prije svega, smatra da okolnost da je Zakon br. 16/2022 bio Komisiji priopćen istog dana kad je objavljen ne može isključiti povredu obveze koja se toj državi članici stavlja na teret. Naime, s jedne strane, Komisiji je korelacijska tablica bila priopćena tek 8. rujna 2022., tako da je riječ o prvom danu za koji bi se eventualno moglo smatrati da Portugalska Republika više ne povrjeđuje

svoje obveze a, s druge strane, ta je država članica u listopadu 2022. priopćila druge mjere za prenošenje. U svakom slučaju, datum koji je relevantan za ocjenu toga postoji li povreda obveze jest onaj na koji istječe rok određen u obrazloženom mišljenju, a to je u ovom slučaju 23. studenoga 2021.

33 Nadalje, tvrdi da navodna složenost Direktive 2018/1972 nije takve prirode da bi mogla isključiti predmetnu povredu obveze.

34 Osim toga, navodi da argumenti Portugalske Republike o navodnom nepostojanju utjecaja navodne povrede obveze na unutarnje tržište nisu relevantni, a u svakom slučaju nisu ni osnovani, s obzirom na to da je neprenošenje Direktive 2018/1972 u ovom slučaju značilo da na europskoj razini ne postoji usklađenost propisa na području telekomunikacija, na što se nadovezuju negativni učinci na tržište i njegove operatore kao i na upravljanje elektroničkim komunikacijskim sustavom, ovlaštenja povezana sa spektrom i pravila o pristupu tržištu na štetu poduzetnika i potrošača.

35 Naposljetku, ističe da okolnost da je Portugalska Republika surađivala s Komisijom nije relevantna za ocjenu toga je li došlo do povrede prava Unije.

36 Portugalska Republika u svojem odgovoru na repliku dodaje, kao prvo, da su sve mjere koje su priopćene nakon datuma objave Zakona br. 16/2022, odnosno 16. kolovoza 2022., bile donesene prije tog datuma i da su bile priopćene na zahtjev Komisije. Nadalje, tvrdi da se obveza priopćavanja odnosila na mjere za prenošenje Direktive 2018/1972, a ne na korelacijsku tablicu. Naposljetku, ističe da predmet tužbe podnesene na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a nije provjera toga je li dotična direktiva pravilno prenesena, jer slučajeve nepriopćavanja i neprenošenja treba razlikovati od slučajeva nepravilnog prenošenja, tako da je novčanu kaznu u potonjim slučajevima moguće izreći tek po okončanju postupka zbog povrede obveze pokrenutog na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a.

Ocjena Suda

37 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u dotičnoj državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pri čemu naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 15. i navedena sudska praksa).

38 Osim toga, Sud je u više navrata presudio da je, ako direktiva izričito predviđa obvezu država članica da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu sadržavaju uputu na tu direktivu ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju potrebno da države članice donesu pozitivan akt za prenošenje predmetne direktive (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 16. i navedena sudska praksa).

39 U konkretnom slučaju rok za odgovor na obrazloženo mišljenje istekao je 23. studenoga 2021. Slijedom toga, postojanje navodne povrede valja ocijeniti s obzirom na stanje nacionalnog zakonodavstva koje je bilo na snazi tog dana (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

40 U tom smislu, nesporno je da Portugalska Republika do navedenog datuma nije donijela mjere potrebne da bi se osiguralo prenošenje Direktive 2018/1972, a samim time ni priopćila Komisiji te mjere.

41 Kako bi opravdala navodnu povredu obveze, Portugalska Republika ističe više argumenata koji se temelje, kao prvo, na donošenju Zakona br. 16/2022 koji je Komisiji priopćen istog dana kad je i objavljen u *Diáriu da República*, kao drugo, na složenosti Direktive 2018/1972, kao treće, na činjenici da na funkcioniranje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija nije utjecalo kašnjenje u prenošenju te direktive u portugalsko pravo i, kao četvrto, na duhu surađivanja i lojalne suradnje s Komisijom, koju je ta država članica uvijek pokazivala.

42 Međutim, takvim argumentima nije moguće opravdati povredu obveze koju joj Komisija stavlja na teret.

43 Naime, kao prvo, kao što to proizlazi iz točaka 37. i 39. ove presude, datum relevantan za ocjenu postojanja povrede koju joj Komisija stavlja na teret jest 23. studenoga 2021. Međutim, Zakon br. 16/2022 donesen je nakon tog datuma.

44 Kao drugo, navodna složenost Direktive 2018/1972 nije takve prirode da bi mogla isključiti povredu obveze o kojoj je riječ. Naime, zakonodavac Unije bio je upoznat sa stupnjem složenosti te direktive kad je odredio rok za njezino prenošenje i, u svakom slučaju, samo je na tom zakonodavcu bilo da produlji taj rok, a ne na državama članicama da odstupe od njega, ni na Komisiji da tolerira takva odstupanja. Međutim, Portugalska Republika ne tvrdi da je poduzela inicijative koje su bile potrebne da bi pokušala ishoditi takvo produljenje.

45 Kao treće, navodno nepostojanje utjecaja povrede obveze koja se stavlja na teret Portugalskoj Republici na unutarnje tržište nije relevantno za utvrđivanje postojanja te povrede obveze, koja je objektivne naravi.

46 Kao četvrto, ni okolnost da je Portugalska Republika surađivala s Komisijom nije relevantna za ocjenu toga je li došlo do navedene povrede, s obzirom na to da su države članice i institucije Unije u skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a dužne međusobno surađivati te da ta dužnost obuhvaća i pravilno i potpuno prenošenje direktiva u rokovima koji su njima predviđeni.

47 Stoga valja utvrditi da Portugalska Republika, time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju nije donijela zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s Direktivom 2018/1972 i, slijedom toga, što Komisiji nije priopćila te odredbe, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 124. stavka 1. te direktive.

Zahtjevi podneseni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Zahtjev za nalaganje plaćanja novčane kazne

48 Kao što je to istaknuto u točki 21. ove presude, Komisija je u podnesku od 22. ožujka 2023. priznala da se prenošenje Direktive 2018/1972 može smatrati okončanim na dan 25. listopada 2022. te je stoga povukla svoj zahtjev za izricanje novčane kazne.

49 U tim okolnostima više nije potrebno odlučivati o tom zahtjevu.

Zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa

– *Argumentacija stranaka*

50 Komisija ističe, s jedne strane, da je Direktiva 2018/1972 donesena u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i da stoga ulazi u područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a i, s druge strane, da povreda obveza predviđenih člankom 124. te direktive koju je Portugalska Republika počinila zbog toga što joj nije priopćila odredbe za njezino prenošenje, očito predstavlja nepriopćavanje mjera za prenošenje navedene direktive u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a.

51 Komisija podsjeća na to da je u točki 23. svoje Komunikacije 2011/C 12/01, naslovljene „Provedba članka 260. stavka 3. UFEU-a“ (SL 2011., C 12, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2011.), pojasnila da će se sankcije koje će predložiti na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a izračunati prema istoj metodi kao što je ona korištena za pokretanje postupka pred Sudom na temelju tog članka 260. stavka 2., kako je navedena u točkama 14. do 18. Komunikacije SEC (2005) 1658, naslovljene „Provedba članka [260. UFEU-a]” (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2005.).

52 Slijedom toga, smatra da se određivanje sankcije mora temeljiti, kao prvo, na težini povrede, kao drugo, na njezinu trajanju i, kao treće, na potrebi da se osigura odvraćajući učinak same sankcije kako bi se izbjeglo ponavljanje povreda.

53 Kao prvo, kad je riječ o težini povrede, u skladu s točkom 16. Komunikacije iz 2005. i Komunikacijom iz 2011., Komisija koeficijent težine utvrđuje uzimajući u obzir dva parametra, i to, s jedne strane, važnost Unijinih pravila koja su predmet povrede i, s druge strane, njihove posljedice za opće i pojedinačne interese o kojima je riječ.

54 Stoga, s jedne strane, Komisija ističe da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodavni akt u području elektroničkih komunikacija. Prije svega, Europskim Zakonikom o elektroničkim komunikacijama (u daljnjem tekstu: EZEK) modernizira se regulatorni okvir Unije u području elektroničkih komunikacija povećanjem izbora i prava potrošača, osiguravanjem viših standarda komunikacijskih usluga, poticanjem ulaganja u mreže vrlo velikog kapaciteta i promicanjem bežičnog pristupa povezivosti vrlo velikog kapaciteta u cijeloj Uniji. Nadalje, EZEK-om su utvrđena pravila o organizaciji sektora elektroničkih komunikacija, uključujući o njegovu institucionalnom ustroju i upravljanju. Njime se jača uloga nacionalnih regulatornih tijela utvrđivanjem niza minimalnih nadležnosti tih tijela i jačanjem njihove neovisnosti utvrđivanjem kriterija za imenovanja te obveza u području informacijskih komunikacija. Osim toga, navodi da se EZEK-om također osigurava učinkovito i djelotvorno upravljanje radiofrekvencijskim spektrom (u daljnjem tekstu: spektar). Njime se jača usklađenost praksi država članica kada je riječ o bitnim aspektima odobrenja vezanih uz spektar. Izmjenama uvedenima EZEK-om po njezinu mišljenju potiče se konkurencija u infrastrukturi i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta u cijeloj Uniji. Konačno, podsjeća na to da EZEK uređuje različite aspekte pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući obveze pružanja univerzalne usluge, resurse numeriranja i prava krajnjih korisnika. Jačanjem tih pravila želi se povećati sigurnost i zaštita potrošača, posebno kada je riječ o pristupu tim uslugama po povoljnoj cijeni.

55 S druge strane, tvrdi da neprenošenje Direktive 2018/1972 u portugalsko pravo, kao prvo, šteti regulatornim praksama u cijeloj Uniji kada je riječ o upravljanju sustavom elektroničkih komunikacija, ovlaštenjima povezanima sa spektrom i pravilima za pristup tržištu. Smatra da poduzetnici stoga nemaju pogodnost korištenja sveobuhvatnijih i predvidljivijih postupaka za

priznavanje ili produljivanje pravâ korištenja postojećeg spektra, ni predvidljivost regulative zbog minimalnog trajanja od 20 godina dozvola za korištenje spektra. Tvrdi da su takvi nedostaci izravno utjecali na dostupnost i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta unutar Unije. Drugo, ističe da potrošači ne mogu iskoristiti niz konkretnih pogodnosti koje im se priznaju tom direktivom, kao što su rješenja u pogledu pristupa korištenju povoljnih komunikacijskih usluga, zahtjev da im moraju biti pružene jasne informacije o ugovorima, obveza primjene transparentnih cijena, pojednostavljivanje promjene mrežnih operatora radi poticanja povoljnijih maloprodajnih cijena, te obveza operatora da krajnjim korisnicima s invaliditetom ponude istovjetan pristup komunikacijskim uslugama.

56 Budući da nije utvrdila postojanje otegotih ili olakotnih čimbenika, Komisija u ovom predmetu predlaže koeficijent težine 10.

57 Kao drugo, kada je riječ o trajanju povrede obveze, Komisija navodi da ono odgovara razdoblju od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2018/1972, odnosno 22. prosinca 2020., do datuma kad je okončana dotična povreda, odnosno onog koji prethodi danu kad je Portugalska Republika postupila u skladu sa svojom obvezom, a riječ je o 25. listopadu 2022., odnosno o datumu kad joj je ta država članica priopćila ažuriranu verziju korelacijske tablice, kako je navedena u točki 19. ove presude. Iz toga slijedi da je povreda obveze trajala 672 dana.

58 Kao treće, što se tiče sposobnosti plaćanja Portugalske Republike, Komisija je primijenila faktor „n” predviđen u njezinoj Komunikaciji 2019/C 70/01, naslovljenoj „Izmjena metode izračuna za plaćanja paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne koje predlaže Komisija u postupcima zbog povrede pred Sudom Europske unije” (SL 2019., C 70, str. 1.). Taj faktor uzima u obzir dva elementa, i to bruto društveni proizvod (BDP) i institucionalnu težinu dotične države članice, izraženu brojem zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu dodijeljenih toj državi članici.

59 Iako je Sud u svojoj presudi od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), već doveo u pitanje relevantnost i tog drugog elementa kao i koeficijenta prilagodbe od 4,5 predviđenih tom komunikacijom, Komisija je ipak odlučila u tom slučaju primijeniti kriterije koji su njome predviđeni, dok ne bude donesena nova komunikacija u kojoj će biti uzeta u obzir ta nedavna sudska praksa Suda.

60 Tako u skladu s Komunikacijom 2022/C 74/02, naslovljenom „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede” (SL 2022., C 74, str. 2.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2022.), faktor „n” za Portugal iznosi 0,57.

61 Kad je riječ o određivanju paušalnog iznosa, iz točke 20. Komunikacije iz 2005. proizlazi da on mora imati barem fiksnu minimalnu osnovu što odražava načelo da svaki slučaj u kojem država članica ustrajno ne izvršava pravo Unije, sam po sebi predstavlja, neovisno o bilo kakvoj otegotnoj okolnosti, povredu načela zakonitosti u zajednici u kojoj vrijedi vladavina prava što zahtijeva izricanje stvarne sankcije. U skladu s Komunikacijom iz 2022., minimalni paušalni iznos za Portugalsku Republiku iznosi 1 286 000 eura.

62 Primjenom metode utvrđene u Komunikacijama iz 2005. i 2011., ako rezultat izračuna paušalnog iznosa prelazi taj minimalni paušalni iznos, Komisija predlaže Sudu da odredi paušalni iznos množenjem dnevnog iznosa s brojem dana koji odgovara trajanju povrede, u ovom slučaju 672 dana.

63 Stoga bi dnevni paušalni iznos trebalo izračunati množenjem standardnog paušala koji se primjenjuje na izračun dnevnog paušalnog iznosa s koeficijentom težine i faktorom „n”. Naime, taj standardni paušal u skladu s Komunikacijom iz 2022. iznosi 909 eura. U ovom slučaju koeficijent težine je 10. Faktor „n” za Portugal iznosi 0,57. Iz toga proizlazi da paušalni iznos iznosi 5181,30 eura dnevno.

64 Paušalni iznos trebalo bi stoga odrediti u iznosu od 3 481 833,60 eura.

65 Portugalska Republika odgovara, kao prvo, da kad je riječ o Komisijinu zahtjevu za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa, treba uzeti u obzir cilj koji se želi postići prirodom te sankcije, kao što to proizlazi iz članka 260. stavka 3. UFEU-a. U tom je pogledu upitna metoda koja se primjenjuje u Komisijinim komunikacijama i samo je na Sudu da donese odluku kojom se izriče sankcija predviđena tom odredbom, na temelju slobodne ocjene okolnosti konkretnog slučaja.

66 U tom kontekstu, Portugalska Republika najprije podsjeća na to da je do prenošenja Direktive 2018/1972 došlo u trenutku prijevremenog raspuštanja Assembleie da República (Skupština Republike), zatim da je u toj državi članici BDP po stanovniku, izražen po paritetu kupovne moći, tijekom 2021. bio sedmi najniži u Uniji, odnosno da je BDP po stanovniku bio 26 % niži od prosjeka Unije, prema podacima Statističkog ureda Europske unije (Eurostat), te naposljetku, da je sama složenost te direktive dovela do njezina zakašnjelog prenošenja u većini država članica. Tomu treba pridodati učinke pandemije bolesti COVID-19, koji su pogoršani učincima rusko-ukrajinskog sukoba na inflaciju i BDP.

67 Osim toga, s obzirom na to da je prenošenje Direktive 2018/1972 u portugalsko pravo već bilo izvršeno, smatra da bi svrha sankcije u ovom slučaju bila besmislena, a njezina bi primjena bila očito neproporcionalna i zakašnjela.

68 Kao drugo, Portugalska Republika osporava metodu izračuna koju je primijenila Komisija.

69 Kad je najprije riječ o težini navodne povrede, iako priznaje važnost sustava uvedenog Direktivom 2018/1972 da bi se ažurirao sektor elektroničkih komunikacija, Portugalska Republika smatra da interesi potrošača nisu bili povrijeđeni jer je već postojalo zakonodavstvo koje je omogućavalo funkcioniranje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija, tako da kašnjenje u prenošenju te direktive nije zaustavilo funkcioniranje tog tržišta. Naime, uzimajući u obzir situaciju općeg kašnjenja u postupcima prenošenja navedene direktive u pravne poretke država članica, EZEK je u najvećem dijelu mogao postati primjenjiv tek nakon 28. srpnja 2022., a riječ je o datumu kada su Komisiji priopćene posljednje nacionalne mjere za prenošenje te direktive. Slijedom toga, i s obzirom na činjenicu da je Direktiva 2018/1972 Zakonom br. 16/2022 prenesena samo 21 dan nakon priopćenja o posljednjoj od tih mjera, smatra da primjenu koeficijenta „težine” treba odvagnuti sa stvarnim posljedicama navodne povrede na činjenično stanje. Zapravo, s obzirom na opću situaciju jedinstvenog tržišta, kašnjenje s prenošenjem te direktive u portugalsko pravo nije objektivno utjecalo na to tržište.

70 Tvrdi da je Komisija u tom je kontekstu pogrešno postupila kad nije priznala da postoje olakotne okolnosti. Naime, takve bi okolnosti utjecale na sljedeće. Kao prvo, činjenične okolnosti koje su u to vrijeme prevladavale u Portugalu, i to raspuštanje Skupštine Republike i pad vlade, onemogućile su odobravanje i objavu Zakona br. 16/2022, iako se taj zakon već u prethodnom sazivu nalazio u poodmaklom stadiju zakonodavnog postupka. Ipak, taj je zakon bio jedan od prvih zakona koji je odobren i objavljen nakon stupanja na dužnost nove vlade. Kao drugo, i sama je složenost Direktive 2018/1972 dovela do kašnjenja u njezinu prenošenju od strane većine država članica,

što vjerno ilustrira objektivnu teškoću tog prenošenja. Kao treće, pandemija bolesti COVID-19 imala je neočekivane posljedice na zakonodavni postupak za prenošenje te direktive. Naime, proglašenje više izvanrednih stanja dovelo je do obveznog zatvaranja koje je za vrijeme dugih razdoblja ograničilo i uvjetovalo rad i funkcioniranje većeg broja službi Portugalske Države. Kao četvrto, riječ je o prvoj tužbi zbog povrede obveze protiv Portugalske Republike zbog neprenošenja direktive, što isključuje bilo kakav oblik ponavljanja povrede. Kao peto, intervencije portugalskih tijela, koje se temelje na stalnom i transparentnom dijalogu s Komisijom, odražavaju angažman te države članice u rješavanju situacije i svjedoče o njezinoj lojalnoj suradnji s Komisijom.

71 Nadalje, što se tiče trajanja povrede obveze, Portugalska Republika prigovara da je priopćavanje korelacijskih tablica između odredbi direktive i odredbi nacionalnih mjera za njezino prenošenje bilo samo dopunske prirode u odnosu na te mjere i da stoga datum prestanka povrede obveze ne može biti datum na koji su te tablice bile priopćene Komisiji. Slijedom toga, u ovom slučaju dan kad je povreda okončana jest 16. kolovoza 2022., kad je Zakon br. 16/2022 kojim je u potpunosti prenesena Direktiva 2018/1972 objavljen u *Diário da República* i kad je priopćen Komisiji, s tim da su se sva priopćenja koja su uslijedila nakon tog datuma odnosila samo na informacije upravne naravi, koje je ponekad tražila i sama Komisija.

72 U svakom slučaju, ako bi Sud trebao smatrati da je korelacijska tablica relevantna za određivanje datuma okončanja navodne povrede, datum koji treba uzeti u obzir bio bi 8. rujna 2022., odnosno dan kad je portugalska vlada Komisiji priopćila tu tablicu kojoj su priložene detaljnije informacije.

73 Naposljetku, što se tiče sposobnosti plaćanja Portugala, Portugalska Republika ističe da metodu koju je Komisija primijenila u svojoj Komunikaciji 2019/C 70/01, spomenutoj u točki 58. ove presude, treba preispitati i da bi Sud trebao primijeniti široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže u tom pogledu. Posebno bi trebalo uzeti u obzir inflaciju i posljedice rusko-ukrajinskog sukoba. Osim toga, Sud je već priznao važnost inflacije i BDP-a država članica za ocjenu njihove sposobnosti plaćanja.

74 Kao treće, Portugalska Republika osporava Komisijine izračune. Ističe da eventualno nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i, ako je to slučaj, određivanje tog iznosa, moraju i dalje ovisiti o svim relevantnim čimbenicima koji se odnose kako na karakteristike utvrđene povrede obveze tako i na stav dotične države članice. U tom pogledu, primjena paušalnog iznosa treba prije svega imati odvraćajući učinak koji mora uzeti u obzir taj stav i načelo proporcionalnosti.

75 Međutim, Portugalska Republika prije svega tvrdi da, s obzirom na to da je situacija koju je Komisija podvrgnula ocjeni Suda posljedica niza objektivnih okolnosti i da protiv te države članice nikada nije pokrenut postupak zbog povrede obveze na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, ne postoji objektivna potreba za ispravljanjem bilo kakvog postupanja portugalskih tijela. Zapravo, kašnjenje do kojeg je došlo u prenošenju Direktive 2018/1972 posljedica je više sile. Naime, navedenoj je državi članici bilo objektivno nemoguće prenijeti tu direktivu u roku koji je njome predviđen.

76 Nadalje, što se tiče utjecaja tog kašnjenja na unutarnje tržište, ne postoji nikakva svrha naknade štete koja bi opravdala nalaganje plaćanja paušalnog iznosa. U državama članicama došlo je do općeg kašnjenja s prenošenjem Direktive 2018/1972, tako da situacija u Portugalu nije omela usklađeno i dosljedno funkcioniranje europskog okvira za elektroničke komunikacije.

77 Naposljetku, čak i ako Sud smatra da treba izreći sankciju, potrebno je ispitati sve razloge iznesene u cilju smanjenja paušalnog iznosa koji je predložila Komisija.

– *Ocjena Suda*

78 Budući da je, kao što to proizlazi iz točke 47. ove presude, utvrđeno da Portugalska Republika do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Komisiji nije priopćila nijednu mjeru za prenošenje Direktive 2018/1972 u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a, tako utvrđena povreda obveze ulazi u područje primjene te odredbe.

79 Ustaljena je sudska praksa da cilj nalaganja plaćanja paušalnog iznosa na temelju navedene odredbe počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice na privatne i javne interese, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

80 Kada je riječ o svrsishodnosti određivanja paušalnog iznosa u konkretnom slučaju, treba podsjetiti na to da Sud mora u svakom predmetu odrediti, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja o kojem odlučuje te razinu uvjeravanja i odvraćanja koja mu se čini nužnom, odgovarajuće novčane sankcije, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 69. i navedena sudska praksa).

81 U ovom predmetu valja zaključiti da, bez obzira na činjenicu da je Portugalska Republika surađivala s Komisijinim službama tijekom cijelog predsudskog postupka i da ih je obavještavala o razlozima zbog kojih je bila spriječena osigurati prenošenje Direktive 2018/1972 u portugalsko pravo, sve pravne i činjenične okolnosti utvrđene povrede obveze, odnosno potpuno nepriopćavanje mjera potrebnih za to prenošenje u trenutku isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, pa čak i u trenutku podnošenja predmetne tužbe, ukazuju na to da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije može zahtijevati donošenje odvraćajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa (vidjeti po analogiji presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

82 Ta ocjena nije dovedena u pitanje argumentacijom Portugalske Republike iz točaka 66. i 67. ove presude.

83 Naime, kao prvo, da bi se opravdalo neispunjavanje obveza koje proizlaze iz prava Unije nije moguće pozivati se na okolnost da je do prenošenja Direktive 2018/1972 došlo u trenutku prijevremenog raspuštanja Skupštine Republike (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 72. i 78. kao i navedenu sudsku praksu).

84 Kao drugo, iako je BDP po stanovniku predmetne države članice element koji se može uzeti u obzir radi izračuna iznosa novčane kazne, on ne može biti relevantan za ocjenu svrsishodnosti primjene takve sankcije.

85 Kao treće, isto vrijedi i za složenost Direktive 2018/1972 i okolnost da su druge države članice tu direktivu prenijele sa zakašnjenjem. Osim toga, Portugalska Republika od zakonodavca Unije nije zatražila produljenje roka za prenošenje navedene direktive, a on je smatrao da ta direktiva ne

stvara poteškoće koje bi države članice spriječile u tome da je prenesu u roku predviđenom njezinim člankom 124. Situacija drugih država članica u tom pogledu nije relevantna za ocjenu postojanja navodne povrede.

86 Kao četvrto, što se tiče učinaka pandemije bolesti COVID-19, koja se pojavila početkom 2020., nije utvrđeno, a niti se to tvrdi, da je isključivo ta pandemija odgovorna za cjelokupno kašnjenje Portugalske Republike u prenošenju Direktive 2018/1972.

87 Kao peto, što se tiče rusko-ukrajinskog sukoba koji je započeo u veljači 2022. i njegovih učinaka na inflaciju i BDP, dovoljno je istaknuti da su te okolnosti, pod pretpostavkom da mogu utjecati na sposobnost države članice da postupi u skladu s obvezama koje ima na temelju prava Unije, nastale tek nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2018/1972, koji je njezinim člankom 124. bio određen za 21. prosinca 2020.

88 Kao šesto, iako prenošenje Direktive 2018/1972 u portugalski pravni poredak nakon isteka tog roka može opravdati, kao što je to uostalom i sama Komisija istaknula u svojem podnesku od 22. ožujka 2023. kojim je djelomično povukla svoju tužbu, odustajanje od primjene novčane kazne, ona nije protivna svrsi primjene paušalnog iznosa, koja je navedena u točki 79. ove presude. Naime, upravo kašnjenje s prenošenjem Direktive 2018/1972 može utjecati na privatne i javne interese, osobito ako je takva povreda obveze postojala tijekom dugog razdoblja.

89 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, svrsishodno je Portugalskoj Republici naložiti plaćanje paušalnog iznosa.

90 Kada je riječ o izračunu tog paušalnog iznosa, treba podsjetiti na to da Sud ima pravo, izvršavajući svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu onako kako je ograničena prijedlozima Komisije, utvrditi visinu paušalnog iznosa na čije se plaćanje može osuditi državu članicu na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da isti bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima, i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. Među relevantnim čimbenicima u tom pogledu nalaze se, među ostalim, elementi poput težine utvrđene povrede, razdoblja u kojem je ona trajala kao i sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 73. i navedena sudska praksa).

91 Kad je, kao prvo, riječ o težini povrede, valja podsjetiti na to da su obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne obveze država članica za osiguravanje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima nedvojbenu težinu (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 74. i navedena sudska praksa).

92 U ovom slučaju valja utvrditi da je Portugalska Republika, kao što to proizlazi iz točke 47. ove presude, u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 23. studenoga 2021., povrijedila obveze koje je imala na temelju Direktive 2018/1972 u pogledu njezina prenošenja, tako da nije bila osigurana puna djelotvornost prava Unije. Težina te povrede obveze time je veća zbog okolnosti da Portugalska Republika u tom trenutku Komisiji još nije bila priopćila nijednu mjeru za prenošenje te direktive.

93 Osim toga, kao što to ističe Komisija, Direktiva 2018/1972 glavni je zakonodavni akt u području elektroničkih komunikacija.

94 Konkretno, prije svega, u skladu s odredbama članka 1. stavka 1. Direktive 2018/1972, njome se „utvrđuje usklađeni okvir za pravno uređenje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga, povezane opreme i povezanih usluga te određenih značajki terminalne opreme. [U njoj se] navode zadaće nacionalnih regulatornih tijela i, ako je primjenjivo, drugih nadležnih tijela i utvrđuje niz postupaka kako bi se osigurala usklađena primjena regulatornog okvira u cijeloj Uniji”.

95 Nadalje, u skladu s člankom 1. stavkom 2. te direktive, njezin je cilj, s jedne strane, provedba unutarnjeg tržišta u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga iz kojega proizlazi postavljanje i prihvaćanje osiguranih mreža vrlo velikoga kapaciteta, održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost elektroničkih komunikacijskih usluga, dostupnost, sigurnost mreža i usluga te pogodnosti za krajnje korisnike, i s druge strane, osiguravanje pružanja kvalitetnih, cjenovno pristupačnih i javno dostupnih usluga na području cijele Unije putem učinkovitoga tržišnog natjecanja i odabira, poboljšati okolnosti u kojima na tržištu potrebe krajnjih korisnika, uključujući korisnike s invaliditetom radi jednakoga pristupa uslugama kakav imaju ostali korisnici, nisu uspješno zadovoljene te utvrditi potrebna prava krajnjih korisnika.

96 Konačno, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 2. i 3. navedene direktive, njome se izmjenjuje regulatorni okvir koji je bio na snazi prije njezina donošenja kako bi se uzeo u obzir tehnološki i tržišni razvoj.

97 Dakako, kao što to ističe Portugalska Republika, područje o kojem je riječ već je uređeno drugim aktima prava Unije koje ta direktiva mijenja ili zamjenjuje.

98 Međutim, treba reći da cilj navedene direktive nije samo kodifikacija tih akata. Naime, kao što to ističe Komisija, a čemu Portugalska Republika nije proturječila, EZEK među ostalim povećava izbore i prava potrošača, osiguravanjem viših standarda komunikacijskih usluga te jača ulogu nacionalnih regulatornih tijela utvrđivanjem niza njihovih minimalnih nadležnosti i jačanjem njihove neovisnosti utvrđivanjem kriterija za imenovanja te obveza u području informacijskih komunikacija. Osim toga, EZEK uređuje različite aspekte pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući obveze pružanja univerzalne usluge, resurse numeriranja i prava krajnjih korisnika. Jačanjem pravila o organizaciji sektora elektroničkih komunikacija, utvrđenih EZEK-om, želi se povećati sigurnost i zaštita potrošača, posebno kada je riječ o pristupu tim uslugama po povoljnoj cijeni.

99 Međutim, kao što to Komisija s pravom tvrdi, to što Portugalska Republika nije prenijela Direktivu 2018/1972, prvo, štetno se odražava na regulatorne prakse u cijeloj Uniji kada je riječ o upravljanju sustavom elektroničkih komunikacija, odobrenjima vezanima uz spektar i pravilima za pristup tržištu. Poduzetnici stoga nemaju pogodnost korištenja sveobuhvatnijih i predvidljivijih postupaka za priznavanje ili produljivanje pravâ korištenja postojećeg spektra ni predvidljivost regulative zbog minimalnog trajanja od 20 godina dozvola za korištenje spektra. Takvi nedostaci izravno utječu na dostupnost i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta unutar Unije. Drugo, potrošači ne mogu iskoristiti niz konkretnih pogodnosti koje im se priznaju tom direktivom, kao što su rješenja u pogledu pristupa korištenju povoljnih komunikacijskih usluga, zahtjev da im moraju biti pružene jasne informacije o ugovorima, obveza primjene transparentnih cijena, pojednostavljivanje promjene mrežnih operatora radi poticanja povoljnijih maloprodajnih cijena, te obveza operatora da krajnjim korisnicima s invaliditetom ponude istovjetan pristup komunikacijskim uslugama.

100 Kad je riječ, kao drugo, o trajanju povrede, važno je podsjetiti na to da se ono u načelu treba procjenjivati uzimajući u obzir trenutak u kojem Sud ocjenjuje činjenice i da treba smatrati da se ta ocjena činjenica provodi na dan zatvaranja postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 79. i navedenu sudsku praksu).

101 Kad je riječ, s jedne strane, o početku razdoblja koje valja uzeti u obzir za određivanje visine paušalnog iznosa koji treba izreći primjenom članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud je presudio da za razliku od dnevne novčane kazne, datum koji valja uzeti u obzir radi ocjene trajanja predmetne povrede obveze nije datum isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, nego datum kad ističe rok za prenošenje predviđen dotičnom direktivom (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 79. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 90.).

102 U ovom slučaju nije na odgovarajući način osporeno to da Portugalska Republika u trenutku isteka roka za prenošenje predviđenog člankom 124. Direktive 2018/1972, odnosno 21. prosinca 2020., nije donijela zakone i druge propise potrebne da se osigura prenošenje te direktive i to da ih, slijedom toga, nije priopćila Komisiji.

103 S druge strane, nesporno je da je povreda obveze utvrđena u točki 47. ove presude okončana.

104 Stranke se međutim ne slažu oko pitanja datuma kada se to dogodilo. Komisija smatra da je ta povreda obveze okončana onog dana kada joj je Portugalska Republika priopćila ažuriranu verziju korelacijske tablice, odnosno 25. listopada 2022. Suprotno tomu, Portugalska Republika smatra da je navedena povreda obveze okončana onog dana kad je Komisiji priopćila Zakon br. 16/2022, odnosno 16. kolovoza 2022.

105 Naime, u tom pogledu valja podsjetiti na to da svrha članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku prekinu povredu obveze, koja bi u slučaju nepostojanja takve mjere i dalje bila prisutna, nego također ublažiti i ubrzati postupak za nalaganje novčanih sankcija u vezi s povredama obveze priopćavanja nacionalne mjere za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, i to kako bi se zajamčilo to da države članice postupe u skladu s obvezama koje imaju na temelju prava Unije i da donesu sve zakone i druge propise potrebne za prenošenje te direktive u svoje pravne poretke (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

106 Naime, priopćavanjem koje države članice moraju izvršiti u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a u vezi s načelom lojalne suradnje propisanim u članku 4. stavku 3. UEU-a nastoji se olakšati ispunjavanje Komisijine zadaće koja se prema članku 17. UEU-a sastoji od, među ostalim, osiguravanja primjene odredbi Ugovorâ i mjera koje na temelju njih donose institucije. To priopćavanje stoga mora sadržavati dovoljno jasne i precizne informacije u vezi sa sadržajem nacionalnih normi kojima se prenosi direktiva. Dakle, navedeno priopćavanje, uz koje se može priložiti korelacijska tablica između odredbi te direktive i odredbi tih pravnih pravila, mora nedvosmisleno naznačivati zakone i druge propise za koje država članica smatra da je njima ispunila različite obveze koje joj nalaže navedena direktiva. Međutim, u nedostatku tih podataka Komisija ne može provjeriti je li dotična država članica stvarno i potpuno primijenila predmetnu direktivu. Povreda te obveze priopćavanja od strane države članice, bilo potpunim ili djelomičnim nepostojanjem informacije ili nedovoljno jasnom i preciznom informacijom, sama po sebi može

opravdati pokretanje postupka na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a radi utvrđivanja te povrede (vidjeti, po analogiji s člankom 258. UFEU-a, presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

107 Iz toga proizlazi da je predmet priopćavanja iz te odredbe, iako ono dakako može biti popraćeno takvom korelacijskom tablicom, ograničen na informacije u kojima se navodi koji su to zakoni i drugi propisi putem kojih dotična država članica smatra da je ispunila različite obveze propisane predmetnom direktivom.

108 Naime, Portugalska Republika je u ovom slučaju Komisiji 16. kolovoza 2022. priopćila Zakon br. 16/2022, smatrajući da je tim zakonom Direktivu 2018/1972 u cijelosti prenijela u svoj nacionalni pravni poredak.

109 Stoga je Portugalska Republika tim priopćavanjem okončala povredu obveze utvrđenu u točki 47. ove presude.

110 Naime, sud je već presudio da se izraz „obveza priopćavanja mjera za prenošenje” iz članka 260. stavka 3. UFEU-a odnosi na obvezu država članica da proslijede dovoljno jasne i precizne informacije u vezi s mjerama za prenošenje direktive. Kako bi ispunile obvezu u vezi s pravnom sigurnošću i osigurale potpuno prenošenje odredaba te direktive na cijelom dotičnom državnom području, države članice dužne su za svaku odredbu navedene direktive navesti nacionalnu odredbu ili odredbe kojima se osigurava njezino prenošenje. Kad je to priopćavanje izvršeno, po potrebi uz podnošenje korelacijske tablice, na Komisiji je da utvrdi, radi zahtijevanja da se dotičnoj državi članici naloži novčana sankcija predviđena u toj odredbi, da određene mjere za prenošenje očito nedostaju ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje te države članice, pri čemu u okviru sudskog postupka pokrenutog na temelju te odredbe nije na Sudu da ispita osigurava li se nacionalnim mjerama koje su priopćene Komisiji pravilno prenošenje odredaba predmetne direktive (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 59.).

111 Komisija u ovom slučaju nije tvrdila da, unatoč donošenju Zakona br. 16/2022, određenih mjera za prenošenje Direktive 2018/1972 još uvijek očito nema ili ne obuhvaćaju cijelo portugalsko državno područje.

112 Iz toga proizlazi da je povreda obveze koja je utvrđena u točki 47. ove presude trajala od 22. prosinca 2020. do 15. kolovoza 2022., odnosno u razdoblju od 601 dana, što predstavlja veoma dugo trajanje.

113 Međutim, valja uzeti u obzir činjenicu da je to trajanje jednim dijelom moglo biti posljedica izvanrednih okolnosti povezanih s pandemijom bolesti COVID-19. Naime, Portugalska Republika tvrdi, a ta njezina tvrdnja nije osporena, da je zbog tih nepredvidivih okolnosti koje nisu ovisile o njezinoj volji, odgođen zakonodavni postupak potreban za prenošenje Direktive 2018/1972 i da je samim time zbog njih produljeno razdoblje tijekom kojeg je trajala ta povreda obveze.

114 Kad je, kao treće, riječ o sposobnosti plaćanja predmetne države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da je potrebno uzeti u obzir BDP te države članice, prema stanju u trenutku kad Sud ispituje činjenice (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 85. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 97.).

115 Komisija predlaže da se osim BDP-a Portugalske Republike uzme u obzir i njezina institucionalna snaga u Uniji izražena brojem zastupničkih mjesta koji ta država članica ima u Parlamentu. Komisija također smatra da treba primijeniti koeficijent prilagodbe 4,5 kako bi se osigurala proporcionalnost i odvraćajući učinak sankcija koje od Suda traži da izrekne toj državi članici.

116 Međutim, Sud je nedavno vrlo jasno pojasnio, s jedne strane, da uzimanje u obzir institucionalne snage odnosne države članice očito nije neophodno da bi se osiguralo dostatno odvraćanje i da se tu državu članicu navede da promijeni svoje trenutno ili buduće ponašanje i, s druge strane, da Komisija nije dokazala postojanje objektivnih kriterija na temelju kojih je odredila da vrijednost tog koeficijenta prilagodbe iznosi 4,5 (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, t. 115. i 117.).

117 Imajući u vidu sve okolnosti ovog predmeta te s obzirom na diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, kojim je predviđeno da Sud, kad je riječ o paušalnom iznosu čije plaćanje nalaže, ne može odrediti iznos koji je viši od onog koji je navela Komisija, valja zaključiti da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja povreda obveza sličnih onoj koja proizlazi iz povrede članka 124. Direktive 2018/1972 i utječe na punu djelotvornost prava Unije, može zahtijevati nalaganje plaćanja paušalnog iznosa od 2 800 000 eura.

118 Slijedom toga, Portugalskoj Republici valja naložiti da Komisiji plati paušalni iznos u visini od 2 800 000 eura.

Troškovi

119 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Na temelju članka 141. stavka 1. tog poslovnika, stranka koja povuče tužbu ili zahtjev dužna je snositi troškove, ako je to zatražila druga stranka u svojim očitovanjima na povlačenje. Taj članak 141. stavak 2. međutim predviđa da na zahtjev stranke koja je povukla tužbu ili zahtjev, troškove snosi druga stranka, ako se to čini opravdanim s obzirom na njezino ponašanje. Naposljetku, u skladu s navedenim člankom 141. stavkom 4., ako nijedna stranka nije tražila naknadu troškova, svaka stranka snosi vlastite troškove.

120 U ovom slučaju, iako je Komisija zatražila da se Portugalsku Republiku osudi zbog povrede obveze i iako je utvrđeno da je došlo do povrede obveze, ta je institucija djelomično povukla svoju tužbu, a da pritom nije tražila da ta država članica snosi troškove povezane s ovim postupkom, s tim da je navedena država članica u svojim očitovanjima na Komisijino povlačenje tužbe zatražila da se toj instituciji naloži snošenje troškova.

121 Međutim, valja istaknuti da je Komisijino povlačenje tužbe bilo posljedica stava Portugalske Republike, s obzirom na to da je ta država članica Zakon br. 16/2022 donijela i priopćila Komisiji tek nakon podnošenja predmetne tužbe i da je upravo zbog tog stava zahtjev te institucije da se navedenoj državi članici naloži plaćanje novčane kazne postao bespredmetan pa ga je Komisija povukla.

122 U tim okolnostima i s obzirom na to da nije moguće utvrditi postojanje relevantne razlike između troškova koji su u vezi s povredom obveze utvrđenom u točki 47. ove presude i onih koji su u vezi s Komisijinim djelomičnim povlačenjem tužbe, valja odlučiti da će Portugalska Republika, osim vlastitih troškova, snositi i Komisijine troškove.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju nije donijela zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija i, slijedom toga, time što te odredbe nije priopćila Europskoj komisiji, Portugalska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 124. stavka 1. te direktive.**

2. **Portugalskoj Republici nalaže se da Europskoj komisiji plati paušalni iznos u visini od 2 800 000 eura.**

3. **Portugalskoj Republici nalaže se da uz vlastite troškove snosi i troškove Europske komisije.**

Potpisi