A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2024. március 14.*

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 258. cikk – (EU) 2018/1972 irányelv – Európai Elektronikus Hírközlési Kódex – Az átültetés és az átültetésre irányuló intézkedések bejelentésének hiánya – Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Átalányösszeg és kényszerítő bírság megfizetésére való kötelezés iránti kérelem – A szankció összege megállapításának alapjául szolgáló szempontok – Részleges elállás”

A C-449/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2022. július 7-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari és E. Manhaeve, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

a **Portugál Köztársaság** (képviselik: P. Barros da Costa és A. Pimenta, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (kilencedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot, tanácselnökként eljárva, S. Rodin és L. S. Rossi (előadó) bírák,

főtanácsnok: T. Ćapeta,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: portugál.

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Portugál Köztársaság – mivel nem fogadta el az ahhoz szükséges valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, hogy legkésőbb 2020. december 21-ig megfeleljen az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2018. L 321., 36. o.), vagy legalábbis e rendelkezéseket nem közölte a Bizottsággal – nem teljesítette az ezen irányelv 124. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

– kötelezze a Portugál Köztársaságot, hogy fizessen meg 2020. december 22-től napi 5 181,3 euró átalányösszeget azon időpontig, amíg nem teljesíti bejelentési kötelezettségét, illetve a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének időpontjáig, legalább 1 286 000 euró minimális összegben;

– kötelezze a Portugál Köztársaságot, hogy fizessen meg 23 307,3 euró napi kényszerítő bírságot e kihirdetés napjától kezdve e kötelezettség e tagállam általi teljesítésének napjáig, és

– a Portugál Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

Jogi háttér

2 A 2018/1972 irányelv (2) és (3) preambulumbekezdése kimondja:

„(2) Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások meglévő keretszabályozásának részét képező öt irányelv […] működését a Bizottság köteles rendszeresen felülvizsgálni különösen annak meghatározása céljából, hogy a technológiai változások és a piaci fejlemények tükrében igényelnek-e módosítást.

(3) A digitális egységes piaci stratégiát felvázoló 2015. május 6-i közleményében a Bizottság közölte, hogy a távközlési keretszabályozás felülvizsgálata keretében olyan intézkedésekre fog összpontosítani, amelyek célja a nagy sebességű széles sávú hálózatokba való beruházás ösztönzése, a belső piaci megközelítés következetesebb alkalmazása a rádióspektrum-politikában és a spektrumgazdálkodásban, a valódi belső piaci feltételek érvényesítése az egységes szabályozás hiányának orvoslása által, a fogyasztók hatékony védelme, egyenlő versenyfeltételek és a szabályok következetes alkalmazásának biztosítása valamennyi piaci szereplő számára, valamint hatékonyabb szabályozási intézményi keret szavatolása.”

3 Ezen irányelv „Tárgy, hatály és célok” című 1. cikke a következőket írja elő:

„(1) Ez az irányelv létrehozza az elektronikus hírközlő hálózatokra, az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, a kapcsolódó eszközökre és a kapcsolódó szolgáltatásokra, valamint a végberendezések egyes aspektusaira vonatkozó szabályozás harmonizált keretét. Megállapítja a nemzeti szabályozó hatóságok és adott esetben egyéb illetékes hatóságok feladatait, és eljárásokat alakít ki a keretszabályozásnak az [Európai] Unió egészében történő harmonizált alkalmazására.

(2) Ennek az irányelvnek a céljai:

a) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások belső piacának létrehozása, ami a rendkívül nagy kapacitású hálózatok kiépítéséhez és elterjedéséhez, fenntartható versenyhez, az elektronikus hírközlési szolgáltatások közötti együttműködési képességéhez, a szolgáltatások elérhetőségéhez, a hálózatok és a szolgáltatások biztonságosságához és a végfelhasználók számára előnyökhöz vezet; és

b) a hatékony verseny és választás révén az Unió egészében a jó minőségű, megfizethető, nyilvánosan elérhető szolgáltatások nyújtásának biztosítása, azon esetek szabályozása, amikor a végfelhasználók, köztük a fogyatékossággal élők igényeit – azt illetően, hogy másokkal egyenlő alapon férjenek hozzá a szolgáltatásokhoz – a piac nem elégíti ki megfelelően, továbbá a szükséges felhasználói jogok meghatározása.

[…]”

4 Az említett irányelv „Átültetés a nemzeti jogba” című 124. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok 2020. december 21-ig elfogadják és kihirdetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ezen irányelv rendelkezéseinek megfeleljenek. E rendelkezések szövegé[ről] haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.

A tagállamok 2020. december 21-től alkalmazzák ezeket a rendelkezéseket.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket a rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A rendelkezéseknek tartalmazniuk kell egy arra vonatkozó nyilatkozatot is, hogy a hatályban lévő törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az ezen irányelvvel hatályon kívül helyezett irányelvekre történő hivatkozásait erre az irányelvre történő hivatkozásként kell értelmezni. A hivatkozás módját és a nyilatkozat formáját a tagállamok határozzák meg.”

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

5 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy a Portugál Köztársaság nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a 2018/1972 irányelvnek – a 124. cikkével összhangban – megfeleljen, 2021. február 3-án felszólító levelet küldött e tagállamnak, és felhívta észrevételei megtételére.

6 2021. április 12-én a portugál hatóságok válaszoltak erre a levélre, kifejtve a 2018/1972 irányelv portugál jogba való átültetése érdekében indított különböző eljárási szakaszokat. Különösen arról adtak tájékoztatást, hogy a minisztertanács 2021. április 1-jén törvényjavaslatot hagyott jóvá a Parlament elé terjesztés céljából, és hogy e törvényjavaslatot 2021 második negyedévében fogják elfogadni.

7 A 2018/1972 irányelv átültetésére vonatkozó egyéb információk hiányában a Bizottság 2021. szeptember 23-án indokolással ellátott véleményt küldött a Portugál Köztársaságnak, amelyben felszólította, hogy 2021. november 23-a előtt feleljen meg ennek az irányelvnek.

8 2021. november 25-én a portugál hatóságok válaszoltak erre az indokolással ellátott véleményre, és tájékoztatták a Bizottságot a 2018/1972 irányelv átültetésének állásáról, amelyet a Portugáliában bekövetkezett változások miatt elhalasztottak, anélkül azonban, hogy bármilyen információval szolgáltak volna ezen irányelv esetleges átültetésének időpontjáról.

9 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy a Portugál Köztársaság nem fogadta el az említett irányelvnek való megfeleléshez szükséges rendelkezéseket, 2022. április 6-án úgy határozott, hogy a jelen keresetet a Bíróság elé terjeszti.

10 2022. április 22-én a portugál hatóságok levelet küldtek a Bizottságnak, amelyben tájékoztatták arról, hogy a minisztertanács elfogadta a 2018/1972 irányelv átültetését célzó törvényjavaslatot, és vállalták, hogy tájékoztatják a Bizottságot a folyamatban lévő jogalkotási folyamatról.

11 2022. május 31-én a portugál hatóságok újabb levelet küldtek a Bizottságnak, amelyben tájékoztatták arról, hogy e törvényjavaslatot teljes egészében parlamenti vitára bocsátották.

12 A portugál hatóságok 2022. június 29-i és június 30-i levelükben tájékoztatták a Bizottságot a 2018/1972 irányelv átültetésére vonatkozó jogalkotási folyamat különböző szakaszairól és ütemtervéről.

13 2022. július 7-én a Bizottság benyújtotta a jelen keresetet.

14 A Portugál Köztársaság elsődlegesen azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el e keresetet, és kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére, másodlagosan, hogy ne alkalmazzon semmilyen szankciót, harmadlagosan pedig, hogy ne alkalmazzon kényszerítő bírságot, és csökkentse a Bizottság által javasolt átalányösszeg összegét.

15 2022. július 25-én a Portugál Köztársaság információkat küldött a Bizottságnak az e tagállam által a Bizottságnak megküldött ütemterv tiszteletben tartásáról, valamint a jelen ítélet 10. pontjában említett törvényjavaslat jóváhagyásáról és a 2022. július 21-i parlamenti szavazásról. E bejelentéshez többek között csatolták e törvényjavaslat jóváhagyott szövegét.

16 2022. augusztus 16-án a Portugál Köztársaság tájékoztatta a Bizottságot a 2022. augusztus 16-i 16. sz. törvénynek (a továbbiakban: 16/2022. sz. törvény) a *Diário da República*ban történt közzétételéről, amely törvény e tagállam szerint teljes mértékben átülteti a 2018/1972 irányelvet a portugál jogrendbe.

17 2022. szeptember 8-án a Portugál Köztársaság megküldte a Bizottságnak a 2018/1972 irányelv és a 16/2022. sz. törvény rendelkezései közötti megfelelési táblázatot (a továbbiakban: megfelelési táblázat).

18 2022. október 18-án és október 24-én e tagállam hat, a 2018/1972 irányelv átültetésére irányuló további nemzeti intézkedésről értesítette a Bizottságot.

19 Az említett tagállam 2022. október 25-én értesítette a Bizottságot a megfelelési táblázat naprakésszé tett változatáról.

20 A jelen ügyben az írásbeli szakasz 2022. december 19-én lezárult.

21 A 2023. március 22-i beadványában a Bizottság tájékoztatta a Bíróságot, hogy a 2018/1972 irányelv Portugál Köztársaság általi átültetését úgy lehet tekinteni, hogy az 2022. október 25-én befejeződött, és részben elállt a keresetétől, egyúttal pontosította kereseti kérelmeit, amelyek e tagállamnak 3 481 833,6 euró átalányösszeg fizetésére való kötelezésére irányulnak.

22 2023. április 17-én a Portugál Köztársaság benyújtotta a Bizottság részleges elállására vonatkozó észrevételeit.

A keresetről

Az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegésről

A felek érvelése

23 A Bizottság emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése alapján a tagállamok kötelesek elfogadni azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelveket az ezen irányelvekben előírt határidőn belül átültessék a nemzeti jogrendjükbe, és e rendelkezéseket haladéktalanul be kell jelenteniük a Bizottságnak.

24 A Bizottság kifejti, hogy a kötelezettségszegés fennállását azon helyzet alapján kell megítélni, amelyben a szóban forgó tagállam az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő lejártakor volt.

25 Márpedig a jelen ügyben e határidő lejártakor, vagy akár a jelen kereset benyújtásának időpontjában a Portugál Köztársaság még nem fogadta el azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek a 2018/1972 irányelv nemzeti jogába való átültetéséhez, illetve azokat legalábbis nem közölte a Bizottsággal.

26 A Bizottság szerint a Portugál Köztársaság valójában nem vitatja a neki felrótt kötelezettségszegést, csupán gyakorlati és belső jellegű körülményekre hivatkozik annak igazolása érdekében. Márpedig valamely irányelv átültetésének elmaradása az irányelvben előírt határidőn belül nem igazolható ilyen körülményekkel.

27 A Portugál Köztársaság mindenekelőtt azt válaszolja, hogy a 16/2022. sz. törvénnyel, amelyet a Bizottsággal a *Diário da República*ban való közzétételének napján közöltek, teljes mértékben eleget tett a 2018/1972 irányelvből eredő kötelezettségeinek.

28 Továbbá e tagállam úgy véli, hogy minden esetleges kötelezettségszegést ezen irányelv összetettségére – amelyet megerősít a más tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárások jelentős száma –, valamint a belső átültetési folyamatra tekintettel kell értékelni.

29 Mindenesetre a 2018/1972 irányelvnek a portugál jogrendbe való átültetésére vonatkozó ütemterv nem érintette az elektronikus hírközlés belső piacának működését, mivel ez az irányelv csak a már szabályozott piac szabályait dolgozza át. Márpedig e szabályokat már átültették e jogrendbe.

30 Végül a Portugál Köztársaság mindig is a Bizottsággal való partnerség és jóhiszemű együttműködés szellemében járt el, ellentétben a Bizottsággal, amely a jelen keresetet csupán egy hónappal a 16/2022. sz. törvénynek a *Diário da República*ban való közzététele előtt nyújtotta be.

Így a Bizottság figyelmen kívül hagyta azokat az információkat, amelyeket e tagállam közölt vele a 2018/1972 irányelv átültetésére irányuló jogalkotási folyamat lefolyásáról, különösen a jogalkotási ütemterv tiszteletben tartásáról, valamint azokról az erőfeszítésekről, amelyeket a portugál hatóságok ezen összetett folyamat érdekében tettek.

31 Válaszában a Bizottság azt állítja, hogy a Portugál Köztársaság által felhozott érvek nem elegendőek a kötelezettségszegés kizárásához.

32 Mindenekelőtt az a körülmény, hogy a 16/2022. sz. törvényt a közzététel napján közölték a Bizottsággal, nem orvosolhatja a felrótt kötelezettségszegést. Egyrészt ugyanis a megfelelési táblázatot csak 2022. szeptember 8-án közölték a Bizottsággal, így ez az időpont az első olyan időpont, amikor esetleg úgy lehet tekinteni, hogy a Portugál Köztársaság már nem mulasztotta el teljesíteni a kötelezettségeit, másrészt pedig 2022 októberében e tagállam más átültető intézkedéseket is bejelentett. Mindenesetre a kötelezettségszegés fennállásának értékelése szempontjából releváns időpont az az időpont, amikor az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejár, azaz a jelen ügyben 2021. november 23-a.

33 Továbbá a 2018/1972 irányelv állítólagos összetettsége nem zárhatja ki a szóban forgó kötelezettségszegést.

34 Ezenkívül a Portugál Köztársaságnak az állítólagos kötelezettségszegés belső piacra gyakorolt hatásának állítólagos hiányára vonatkozó érvei nem relevánsak, és mindenesetre nem megalapozottak, mivel a 2018/1972 irányelv átültetésének hiánya a jelen ügyben a távközlési szabályozás európai szintű harmonizációjának hiányához vezetett, amely negatív hatásokkal járt a piacra és az üzemeltetőkre, valamint az elektronikus hírközlési rendszer irányítására, a spektrumhasználati engedélyekre és a piacra jutásra vonatkozó szabályokra nézve, mind a vállalkozások, mind a fogyasztók kárára.

35 Végül az a körülmény, hogy a Portugál Köztársaság együttműködött a Bizottsággal, nem releváns annak megítélése szempontjából, hogy történt-e uniós jogi jogsértés.

36 Viszonválaszában a Portugál Köztársaság mindenekelőtt hozzáteszi, hogy a 16/2022. sz. törvény közzétételének időpontját, azaz 2022. augusztus 16-át követően bejelentett valamennyi intézkedést ezen időpont előtt fogadták el, és azokat a Bizottság kérésére közölték. Továbbá a bejelentési kötelezettség a 2018/1972 irányelvet átültető intézkedésekre, nem pedig a megfelelési táblázatra vonatkozik. Végül az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján benyújtott kereset tárgya nem az érintett irányelv helyes átültetésének vizsgálata, mivel a bejelentés és az átültetés elmaradásának eseteit meg kell különböztetni a helytelen átültetés esetétől, így ez utóbbi esetekben csak az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján benyújtott kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset alapján szabható ki pénzügyi szankció.

A Bíróság álláspontja

37 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegést a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 15. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 A Bíróság egyébiránt több alkalommal kimondta, hogy ha valamely irányelv kifejezetten előírja a tagállamok számára az annak biztosítására vonatkozó kötelezettséget, hogy az ezen irányelv végrehajtásához szükséges rendelkezésekben hivatkozás történjen az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást fűzzenek, mindenképp szükséges, hogy a tagállamok a szóban forgó irányelv vonatkozásában pozitív átültető jogi aktust fogadjanak el (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39 A jelen ügyben az indokolással ellátott véleményre adandó válasz határideje 2021. november 23-án járt le. Következésképpen az ebben az időpontban hatályos belső jogi szabályozás fényében kell megvizsgálni, hogy a hivatkozott kötelezettségszegés fennállt-e, vagy sem (lásd ebben az értelemben: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 E tekintetben nem vitatott, hogy az említett időpontig a Portugál Köztársaság nem fogadta el a 2018/1972 irányelv átültetésének biztosításához szükséges intézkedéseket, következésképpen pedig nem jelentette be ezeket az intézkedéseket a Bizottságnak.

41 Az állítólagos kötelezettségszegés igazolása érdekében a Portugál Köztársaság több érvet hoz fel, amelyek a következőkön alapulnak: először is a 16/2022. sz. törvény elfogadása, amelyet a Bizottsággal a *Diário da República*ban való közzétételének napján közöltek, másodszor a 2018/1972 irányelv összetettsége, harmadszor, hogy ezen irányelvnek a portugál jogba való késedelmes átültetése nincs hatással az elektronikus hírközlés belső piacának működésére, valamint negyedszer a Bizottsággal való partnerség és lojális együttműködés szelleme, amelyet e tagállam mindig tanúsított.

42 Márpedig ezek az érvek nem igazolhatják a Bizottság által felrótt kötelezettségszegést.

43 Ugyanis, először is, amint az a jelen ítélet 37. és 39. pontjából következik, a Bizottság által kifogásolt kötelezettségszegés fennállásának értékelése szempontjából releváns időpont 2021. november 23. Márpedig a 16/2022. sz. törvényt ezen időpontot követően fogadták el.

44 Másodszor, a 2018/1972 irányelv állítólagos összetettsége nem zárhatja ki a szóban forgó kötelezettségszegést. Amikor ugyanis az uniós jogalkotó meghatározta ezen irányelv átültetési határidejét, tisztában volt annak összetettségével, és mindenesetre kizárólag e jogalkotónak kellett volna e határidőt meghosszabbítania, és nem a tagállamoknak kellett volna eltérniük attól, és nem is a Bizottságnak kellett volna eltűrnie az ilyen eltéréseket. Márpedig a Portugál Köztársaság nem állítja, hogy megtette volna azokat a kezdeményezéseket, amelyek az ilyen hosszabbítás elérésének megkísérléséhez szükségesek.

45 Harmadszor a Portugál Köztársaságnak felrótt kötelezettségszegés belső piacra gyakorolt hatásának állítólagos hiánya nem releváns e kötelezettségszegés fennállásának megállapítása szempontjából, amely objektív jellegű.

46 Negyedszer az a körülmény, hogy a Portugál Köztársaság együttműködött a Bizottsággal, szintén nem releváns az említett kötelezettségszegés fennállásának értékelése szempontjából, mivel a tagállamok és az uniós intézmények az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének megfelelően kötelesek együttműködni egymással, és ez a kötelezettség magában foglalja az irányelveknek az irányelvekben előírt határidőkön belüli helyes és teljes átültetését is.

47 Ezért meg kell állapítani, hogy a Portugál Köztársaság – mivel az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártáig nem fogadta el a 2018/1972 irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, és következésképpen nem jelentette be e rendelkezéseket a Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelv 124. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján benyújtott kérelmekről

A kényszerítő bírság megfizetésére való kötelezés iránti kérelemről

48 Amint a jelen ítélet 21. pontjában megállapítást nyert, a 2023. március 22-i beadványában a Bizottság elismerte, hogy a 2018/1972 irányelv átültetését úgy lehet tekinteni, hogy az 2022. október 25-én befejeződött, és ezért visszavonta a kényszerítő bírság kiszabása iránti kérelmét.

49 E körülmények között már nem szükséges határozni e kérelemről.

Az átalányösszeg megfizetésére való kötelezés iránti kérelemről

– *A felek érvelése*

50 Keresetlevelében a Bizottság hangsúlyozza egyrészt, hogy a 2018/1972 irányelvet rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el, és ezért az az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozik, másrészt pedig az, hogy a Portugál Köztársaság nem tett eleget az ezen irányelv 124. cikkében előírt kötelezettségeknek amiatt, hogy e tagállam nem jelentette be neki az ezen irányelvet átültető rendelkezéseket, nyilvánvalóan az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében az említett irányelv átültetésére irányuló intézkedések bejelentésének hiányát jelenti.

51 A Bizottság emlékeztet arra, hogy „Az [EUMSZ 260. cikk] (3) bekezdésének végrehajtása” című 2011/C 12/01 közleményének (HL 2011. C 12., 1. o.) (a továbbiakban: 2011. évi közlemény) 23. pontjában kifejtette, hogy az általa az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján javasolt szankciókat ugyanazon módszer alapján fogja kiszámítani, mint amelyet az e 260. cikk (2) bekezdése alapján történő Bírósághoz fordulás esetén alkalmaz, amint azt „Az [EUMSZ 260. cikk] végrehajtása” című SEC(2005) 1658 közlemény (a továbbiakban: 2005. évi közlemény) 14–18. pontja ismerteti.

52 Következésképpen a szankció meghatározásának elsősorban a jogsértés súlyán, másodsorban annak időtartamán, harmadsorban pedig azon kell alapulnia, hogy biztosítani kell a szankció szükséges visszatartó hatását a jogsértés megismétlődésének elkerülése érdekében.

53 Elsősorban, ami a jogsértés súlyát illeti, a 2005. évi közlemény 16. pontjának és a 2011. évi közleménynek megfelelően a Bizottság a súlyossági együtthatót két paraméter, azaz egyrészt a jogsértés tárgyát képező uniós jogszabályok fontossága, másrészt pedig a szóban forgó egyéni és közérdekre gyakorolt hatásaik figyelembevételével határozza meg.

54 Ily módon egyrészt a Bizottság rámutat arra, hogy a 2018/1972 irányelv az elektronikus hírközlés területén a fő jogalkotási aktus. Mindenekelőtt az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (a továbbiakban: EEHK) korszerűsíti az elektronikus hírközlésre vonatkozó uniós keretszabályozást azáltal, hogy megerősíti a fogyasztók választási lehetőségeit és jogait, magasabb szintű hírközlési szolgáltatási szabványokat biztosít, előmozdítja a rendkívül nagy kapacitású hálózatokba történő beruházásokat és elősegíti a vezeték nélküli hozzáférést a rendkívül nagy kapacitású összekapcsoltsághoz az Unió egészében. Továbbá az EEHK szabályokat állapít meg az elektronikus hírközlési ágazat szervezetére vonatkozóan, ideértve annak intézményi kialakítását és irányítását is. E kódex rendelkezései megerősítik a nemzeti szabályozó hatóságok szerepét azáltal, hogy hatásköri minimumot határoznak meg e hatóságok számára, valamint azáltal, hogy megerősítik függetlenségüket, megállapítva a kinevezések kritériumait és az adatszolgáltatási kötelezettségeket. Ezenkívül az EEHK biztosítja a rádióspektrummal (a továbbiakban: spektrum) történő hatékony és eredményes gazdálkodást is. Ezek a rendelkezések megerősítik a spektrumhasználati engedélyek alapvető szempontjaira vonatkozó tagállami gyakorlatok koherenciáját. Az EEHK által bevezetett módosítások előmozdítják az infrastruktúra-szintű versenyt és a rendkívül nagy kapacitású hálózatok kiépítését az Unió egészében. Végezetül az EEHK szabályozza az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának különböző vonatkozásait, beleértve az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket, a számozási erőforrásokat és a végfelhasználók jogait. E szabályok megerősítésének célja a fogyasztók biztonságának és védelmének növelése, különösen az e szolgáltatásokhoz megfizethető áron való hozzáférés tekintetében.

55 Másrészt a 2018/1972 irányelv portugál jogba való átültetésének elmaradása először is hátrányosan érinti az Unió egészében érvényesülő szabályozási gyakorlatokat az elektronikus hírközlési rendszer irányítása, a spektrumhasználati engedélyek és a piacra jutási szabályok terén. Következésképpen a vállalkozások nem részesülnek sem a meglévő spektrumhasználati jogok megadására vagy megújítására vonatkozó következetesebb és kiszámíthatóbb eljárások előnyeiből, sem pedig a szabályozás kiszámíthatóságából, amely a spektrumhasználati engedélyek legalább 20 éves időtartamából ered. Az ilyen hiányosságok közvetlen hatással vannak a rendkívül nagy kapacitású hálózatok Unión belüli rendelkezésre állására és kiépítésére. Másodszor, a fogyasztók nem részesülhetnek az ezen irányelv által számukra biztosított olyan kézzelfogható előnyökből, mint amilyenek például a megfizethető hírközlési szolgáltatások nyújtásához való hozzáférésre vonatkozó megoldások, a szerződésekkel kapcsolatos egyértelmű tájékoztatás követelménye, az átlátható díjszabás alkalmazására vonatkozó kötelezettség, a hálózatszolgáltatók közötti váltás egyszerűsítése a megfizethetőbb kiskereskedelmi árak előmozdítása érdekében, valamint az üzemeltetők azon kötelezettsége, hogy a fogyatékossággal élő végfelhasználók számára egyenértékű hozzáférést biztosítsanak a hírközlési szolgáltatásokhoz.

56 Mivel a Bizottság nem azonosított súlyosító vagy enyhítő tényezőket, a jelen ügyben 10-es súlyossági együtthatót javasol.

57 Másodsorban, ami a kötelezettségszegés időtartamát illeti, a Bizottság azt állítja, hogy az a 2018/1972 irányelv átültetési határidejének lejártát követő naptól, azaz 2020. december 22-től azon időpontig terjedő időszaknak felel meg, amikor az érintett kötelezettségszegés véget ért, vagyis azon napig, amely megelőzi a Portugál Köztársaság általi megfeleltetés napját, amelyre

2022. október 25-én került sor, vagyis azon időpontban, amikor e tagállam közölte vele a megfelelési táblázat naprakésszé tett változatát, amint az a jelen ítélet 19. pontjában szerepel. Ebből következik, hogy a kötelezettségszegés 672 napig tartott.

58 Harmadsorban, a Portugál Köztársaság fizetési képességét illetően a Bizottság „A Bizottság által az Európai Unió Bírósága előtt folyó kötelezettségszegési eljárásokban javasolt egyösszegű átalánybírságok és napi kényszerítő bírságok számítási módszerének módosítása” című 2019/C 70/01 közleményében (HL 2019. C. 70., 1. o.) előírt „n” együtthatót alkalmazta. Ez az együttható két tényezőt vesz figyelembe, nevezetesen az érintett tagállam bruttó hazai termékét (GDP), és intézményi súlyát, amelyet az e tagállam európai parlamenti mandátumainak száma képvisel.

59 Még ha a Bíróság a 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatérítettése – Ferronickel) ítéletében (C-51/20, EU:C:2022:36) már meg is kérdőjelezte mind e második tényező, mind pedig az e közleményben előírt 4,5-ös kiigazítási együttható relevanciáját, a Bizottság mindazonáltal úgy határozott, hogy a jelen ügyben az e közleményben előírt kritériumokat alkalmazza egy olyan új közlemény elfogadásáig, amely figyelembe veszi a Bíróság e közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatát.

60 Így „A kötelezettségszegési eljárások keretében a Bizottság által az Európai Unió Bíróságának javasolt egyösszegű átalánybírságok és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok aktualizálása” című 2022/C 74/02 közlemény (HL 2022. C 74., 2. o.) (a továbbiakban: 2022. évi közlemény) alapján az „n” együttható Portugália esetében 0,57.

61 Ami az átalányösszeg meghatározását illeti, a 2005. évi közlemény 20. pontjából kitűnik, hogy annak legalább egy minimális állandó alappal kell rendelkeznie, amely azt az elvet tükrözi, hogy minden olyan eset, amikor huzamosabb ideig elmulasztják az uniós jog végrehajtását, önmagában, minden súlyosbító körülménytől függetlenül veszélyt jelent a jogszerűség elvére egy jogra épülő közösségben, és ez indokolja a megfelelő mértékű szankció kiszabását. A 2022. évi közleménynek megfelelően a Portugál Köztársaság esetében a minimális átalányösszeg 1 286 000 euró.

62 Amennyiben az átalányösszeg kiszámításának eredménye meghaladná ezt a minimális átalányösszeget, a Bizottság a 2005. és a 2011. évi közleményben meghatározott módszer alkalmazásával azt javasolja a Bíróságnak, hogy az átalányösszeget úgy határozza meg, hogy a napi összeget szorozza meg a jogsértés időartamának megfelelő napok számával, a jelen esetben 672 nappal.

63 Így az átalányösszeg napi összegét úgy kell kiszámítani, hogy az átalányösszeg napi összegének kiszámítására alkalmazandó egységes átalányalapot meg kell szorozni a súlyossági együtthatóval és az „n” együtthatóval. Márpedig ez az egységes átalányalap a 2022. évi közlemény értelmében 909 euró. A jelen ügyben a súlyossági együttható 10-es. Az „n” együttható Portugália esetében 0,57. Ebből következik, hogy az átalányösszeg napi összege 5 181,3 euró.

64 Az átalányösszeget tehát 3 481 833,6 euróban kell megállapítani.

65 A Portugál Köztársaság először is azt válaszolja, hogy a Bizottság átalányösszeg kiszabására irányuló kérelmének figyelembe kell vennie az e szankció jellege által követett célt, amint az az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdéséből következik. E tekintetben a Bizottság közleményeiben követett módszer vitatható, és egyedül a Bíróság feladata az e rendelkezésben előírt szankciót kiszabó határozat meghozatala, szabadon értékelve az ügy körülményeit.

66 Ebben az összefüggésben a Portugál Köztársaság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy a 2018/1972 irányelv átültetésére az Assembleia da República (portugál parlament) idő előtti feloszlatásának időpontjában került sor, ezt követően, hogy az egy főre jutó GDP, vásárlóerő-paritás alapján, e tagállamban 2021-ben az Unió hetedik legalacsonyabb értéke volt, amely egy főre jutó GDP az Európai Unió Statisztikai Hivatalának (Eurostat) adatai szerint 26%-kal alacsonyabb, mint az uniós átlag, végül pedig, hogy ezen irányelv összetettsége annak késedelmes átültetését eredményezte a legtöbb tagállamban. Ehhez hozzáadódnak a Covid19-világjárvány hatásai, amelyeket súlyosbítanak az orosz-ukrán konfliktus inflációra és GDP-re gyakorolt hatásai.

67 Egyébiránt, mivel a 2018/1972 irányelvet már átültették a portugál jogba, a jelen ügyben a szankció célja értelmetlen, alkalmazása pedig nyilvánvalóan aránytalan és megkésett.

68 Másodszor a Portugál Köztársaság vitatja a Bizottság által követett számítási módszert.

69 Ami mindenekelőtt az állítólagos kötelezettségszegés súlyosságát illeti, a Portugál Köztársaság – elismerve a 2018/1972 irányelv által bevezetett rendszernek az elektronikus hírközlési ágazat naprakésszé tétele szempontjából fennálló jelentőségét – azon a véleményen van, hogy a fogyasztók érdekei nem sérültek, mivel már létezett olyan jogszabály, amely lehetővé tette az elektronikus hírközlés belső piacának működését, így az ezen irányelv késedelmes átültetése nem akadályozta meg e piac működését. Tekintettel ugyanis az említett irányelvnek a tagállamok jogrendjébe történő átültetésére irányuló folyamat során tapasztalható általános késedelemre, az EEHK lényegében csak 2022. július 28. után vált alkalmazhatóvá, amikor az ugyanezen irányelvet átültető utolsó nemzeti intézkedéseket bejelentették a Bizottságnak. Következésképpen, és tekintettel arra, hogy a 16/2022. sz. törvény csak 21 nappal az ezen intézkedések közül az utolsóról szóló értesítést követően ültette át a 2018/1972 irányelvet, a „súlyossági” együttható alkalmazását egyensúlyba kell hozni az állítólagos kötelezettségszegésnek a ténybeli helyzetre gyakorolt tényleges következményeivel. Valójában az egységes piac általános helyzetére tekintettel e piacot nem érintette objektív módon ezen irányelvnek a portugál jogba való késedelmes átültetése.

70 Ebben az összefüggésben a Bizottság tévesen nem ismerte el enyhítő körülmények fennállását. E körülmények ugyanis a következőkben nyilvánulnak meg. Először is, a Portugáliában fennálló akkori ténybeli körülmények, vagyis a portugál parlament feloszlatása és a kormány lemondása lehetetlenné tette a 16/2022. sz. törvény jóváhagyását és közzétételét, még akkor is, ha az az előző parlamenti ciklusban már a jogalkotási eljárás előrehaladott szakaszában volt. Mindazonáltal ez a törvény az elsők között volt azon törvények közül, amelyeket az új kormány hivatalba lépését követően jóvá kellett hagyni és ki kellett hirdetni. Másodszor, a 2018/1972 irányelv összetettsége önmagában is késedelmet okozott ezen irányelv tagállamok többsége általi átültetésében, ami jól illusztrálja ezen átültetés objektív nehézségét. Harmadszor, a Covid19-világjárvány váratlan következményekkel járt az ezen irányelvet átültető jogalkotási eljárásra nézve. Több szükséghelyzet kihirdetése ugyanis kötelező lezáráshoz vezetett, amely hosszú időn keresztül korlátozta és feltételekhez kötötte a portugál állam több szolgálatának tevékenységét és működését. Negyedszer az első kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetről van szó, amely a Portugál Köztársasággal szemben valamely irányelv átültetésének elmulasztása miatt indult, ami

kizárja az ismétlődés minden formáját. Ötödször a portugál hatóságok beavatkozásai, amelyek a Bizottsággal folytatott folyamatos és átlátható párbeszéden alapulnak, e tagállamnak a helyzet megoldásában való elkötelezettségét tükrözik, és a Bizottsággal való jóhiszemű együttműködéséről tanúskodnak.

71 Ezt követően a kötelezettségszegés időtartamát illetően a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy az irányelv rendelkezései és az azt átültető nemzeti intézkedések rendelkezései közötti megfelelési táblázatok közlése ezen intézkedésekhez képest pusztán kiegészítő jellegű, és ezért a kötelezettségszegés végső időpontja nem lehet az az időpont, amikor e táblázatokat közölték a Bizottsággal. Következésképpen a jelen ügyben a kötelezettségszegés befejezésének időpontja 2022. augusztus 16., amikor a 2018/1972 irányelvet teljeskörűen átültető 16/2022. sz. törvényt közzétették a *Diário da República*ban és bejelentették a Bizottságnak, míg az ezen időpontot követően történt valamennyi közlés csak közigazgatási jellegű információkat érintett, amelyeket esetenként maga a Bizottság kért.

72 Mindenesetre, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a megfelelési táblázat releváns az állítólagos kötelezettségszegés befejező időpontjának meghatározása szempontjából, a figyelembe veendő időpont 2022. szeptember 8., vagyis az az időpont, amikor a portugál kormány e táblázatot – részletesebb információkkal együtt – közölte a Bizottsággal.

73 Végül Portugália fizetési képességét illetően a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy a Bizottság által a – jelen ítélet 58. pontjában említett – 2019/C 70/01 közleményében követett módszert felül kell vizsgálni, és a Bíróságnak élnie kell azzal a széles mérlegelési jogkörrel, amellyel e tekintetben rendelkezik. Különösen az inflációt és az orosz-ukrán konfliktus következményeit kell figyelembe venni. Egyébiránt a Bíróság már elismerte az infláció és a tagállamok GDP-jének jelentőségét a fizetési képességük értékelése során.

74 Harmadsorban a Portugál Köztársaság vitatja a Bizottság számításait. Rámutat, hogy az átalányösszeg megfizetésére való esetleges kötelezésnek, és adott esetben ezen összeg meghatározásának a megállapított kötelezettségszegés jellemzőivel, valamint az érintett tagállam magatartásával összefüggő, releváns tényezők összességétől kell függenie. E tekintetben az átalányösszeg alkalmazásának mindenekelőtt visszatartó hatásúnak kell lennie, amelynek figyelembe kell vennie ezt a magatartást és az arányosság elvét.

75 Márpedig a Portugál Köztársaság szerint először is, mivel a Bizottság által a Bíróság elé terjesztett helyzet objektív körülmények összességének tudható be, és még soha nem indítottak az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet e tagállammal szemben, nincs objektív szükség arra, hogy a portugál hatóságok bármilyen magatartását kiigazítsák. Valójában a 2018/1972 irányelv átültetésében bekövetkezett késedelem *vis maiornak* tudható be. Az említett tagállam számára ugyanis objektíve lehetetlen lett volna ezen irányelv átültetése az irányelvben előírt határidőn belül.

76 Ezt követően, ami e késedelemnek a belső piacra gyakorolt hatását illeti, nincs olyan kártérítési cél, amely átalányösszeg fizetésére való kötelezést indokolna. A 2018/1972 irányelv átültetése általános késedelmet szenvedett a tagállamokban, így a portugál helyzet nem zavarja meg az elektronikus hírközlés európai keretének harmonikus és koherens működését.

77 Végül, még ha a Bíróság úgy is ítélné meg, hogy szankciót kell kiszabni, meg kell vizsgálni a Bizottság által javasolt átalányösszeg csökkentése érdekében kifejtett indokok összességét.

– *A Bíróság álláspontja*

78 Mivel – amint az a jelen ítélet 47. pontjából kitűnik – bizonyított, hogy az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártakor a Portugál Köztársaság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében egyetlen, a 2018/1972 irányelv átültetésére irányuló intézkedést sem jelentett be a Bizottságnak, az így megállapított kötelezettségszegés e rendelkezés hatálya alá tartozik.

79 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az átalányösszeg fizetésére kötelezés célja az említett rendelkezés jogcímén annak értékelésén alapul, hogy az érintett tagállamot terhelő kötelezettségek teljesítésének elmulasztása milyen következményekkel jár a magán- és közérdekek szempontjából, különösen ha a kötelezettségszegés hosszú időn keresztül fennállt (lásd ebben az értelemben: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

80 Ami az átalányösszeg jelen ügyben való kiszabásának helyénvalóságát illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság feladata, hogy az egyes esetekben az előtte folyamatban lévő ügy körülményeitől függően, valamint a meggyőzés és visszatartás szerinte szükséges mértéke alapján meghatározza az uniós jog hasonló megsértése megismétlődésének a megelőzéséhez szükséges megfelelő pénzügyi szankciókat (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

81 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy annak ellenére, hogy a Portugál Köztársaság a pert megelőző eljárás során végig együttműködött a Bizottság szolgálataival, és hogy tájékoztatta ez utóbbiakat azokról az okokról, amelyek megakadályozták őt abban, hogy biztosítsa a 2018/1972 irányelv portugál jogba való átültetését, a megállapított kötelezettségszegést övező valamennyi jogi és ténybeli körülmény, azaz az ezen átültetéshez szükséges intézkedések közlésének teljes hiánya az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, sőt még a jelen kereset benyújtásának időpontjában is arra utal, hogy az uniós jog jövőbeli, hasonló módon ismétlődő megsértéseinek tényleges megelőzése a jellegénél fogva megköveteli olyan visszatartó intézkedések elfogadását, mint az átalányösszeg kiszabása (lásd analógia útján: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 Ezt az értékelést nem vonja kétségbe a Portugál Köztársaságnak a jelen ítélet 66–67. pontjában ismertetett érvelése sem.

83 Ugyanis először is arra a körülményre, hogy a 2018/1972 irányelv átültetésére a portugál parlament idő előtti feloszlatásának időpontjában került sor, nem lehet hivatkozni az uniós jogból eredő kötelezettségek nemteljesítésének igazolása érdekében (lásd ebben az értelemben: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 72. és 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

84 Másodszor, noha az érintett tagállam egy főre jutó GDP-je olyan tényezőnek minősül, amelyet figyelembe lehet venni a pénzügyi szankció összegének kiszámításakor, az nem lehet releváns az ilyen szankció alkalmazása helyénvalóságának értékelése szempontjából.

85 Harmadszor, ugyanez vonatkozik a 2018/1972 irányelv összetettségére, és arra a körülményre, hogy más tagállamok késedelmesen ültették át ezt az irányelvet. Egyébiránt a Portugál Köztársaság nem kérte az uniós jogalkotót, hogy hosszabbítsa meg az említett irányelv átültetési határidejét, és utóbbi úgy ítélte meg, hogy az irányelv nem jelent olyan nehézséget, amely megakadályozná a tagállamokat abban, hogy azt a 124. cikkében előírt határidőn belül átültessék. A többi tagállam ezzel kapcsolatos álláspontja nem releváns az állítólagos kötelezettségszegés fennállásának értékelése szempontjából.

86 Negyedszer, ami a 2020 elején kinyilvánított Covid19-világjárvány hatásait illeti, nem bizonyított, és még csak nem is állítják, hogy ezek magyarázatot adnának a teljes késedelemre, amellyel a Portugál Köztársaság átültette a 2018/1972 irányelvet.

87 Ötödször, ami a 2022 februárjában kezdődött orosz-ukrán konfliktust, valamint annak az inflációra és a GDP-re gyakorolt hatásait illeti, elegendő megjegyezni, hogy e körülmények, még azt feltételezve is, hogy érinthetik a tagállam azon képességét, hogy megfeleljen az uniós jogból eredő kötelezettségeinek, azok csak a 2018/1972 irányelv átültetési határidejének lejártát követően következtek be, amelyet ezen irányelv 124. cikke 2020. december 21-ben állapított meg.

88 Hatodszor, bár a 2018/1972 irányelvnek a portugál jogrendbe e határidő lejártát követően történő átültetése indokolhatja – amint arra egyébként maga a Bizottság is rámutatott 2023. március 22-i beadványában, amelyben részben elállt a keresetétől –, hogy eltekintsenek a kényszerítő bírság alkalmazásától, ez nem ellentétes az átalányösszeg alkalmazásának a jelen ítélet 79. pontjában felidézett céljával. Ugyanis a 2018/1972 irányelv késedelmes átültetése az, amely következményekkel járhat a magán- és közérdekekre nézve, különösen akkor, ha az ilyen kötelezettségszegés hosszú időn keresztül fennállt.

89 A fentiekre tekintettel helyénvaló átalányösszeget kiszabni a Portugál Köztársasággal szemben.

90 Ami ezen átalányösszeg kiszámítását illeti, emlékeztetni kell arra, hogy amikor a Bíróság e tárgykörben a Bizottság indítványai által kijelölt keretek között a mérlegelési jogkörét gyakorolja, az ő feladata akként meghatározni azt az átalányösszeget, amelynek megfizetésére valamely tagállamot az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében kötelezni lehet, hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, másrészt pedig arányos legyen az elkövetett jogsértéssel. Az e tekintetben jelentős tényezők között szerepelnek különösen olyan szempontok, mint a megállapított kötelezettségszegés súlya, továbbá e kötelezettségszegés fennállásának időtartama, valamint a szóban forgó tagállam fizetési képessége (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

91 Elsősorban a jogsértés súlyát illetően emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv teljes átültetésének biztosítása érdekében a nemzeti intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség, illetve az ezen intézkedések Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettség az uniós jog teljes érvényesülésének biztosítása érdekében a tagállamok alapvető kötelezettségének minősül, és e kötelezettségek megsértését ezért egyértelműen súlyosnak kell tekinteni (2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

92 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy – amint az a jelen ítélet 47. pontjából kitűnik – az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártakor, azaz 2021. november 23-án a Portugál Köztársaság nem teljesítette a 2018/1972 irányelvből eredő átültetési kötelezettségeit,

így az uniós jog teljes érvényesülése nem volt biztosítva. E kötelezettségszegés súlyát növeli az a körülmény, hogy a Portugál Köztársaság ebben az időpontban még nem jelentett be semmilyen intézkedést ezen irányelv átültetése vonatkozásában.

93 Ezenkívül, amint azt a Bizottság hangsúlyozza, a 2018/1972 irányelv a fő jogalkotási aktus az elektronikus hírközlés területén.

94 Közelebbről, mindenekelőtt a 2018/1972 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében az irányelv „létrehozza az elektronikus hírközlő hálózatokra, az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, a kapcsolódó eszközökre és a kapcsolódó szolgáltatásokra, valamint a végberendezések egyes aspektusaira vonatkozó szabályozás harmonizált keretét. Megállapítja a nemzeti szabályozó hatóságok és adott esetben egyéb illetékes hatóságok feladatait, és eljárásokat alakít ki a keretszabályozásnak az Unió egészében történő harmonizált alkalmazására”.

95 Továbbá ezen irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerint ezen irányelv célja egyrészt az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások belső piacának létrehozása, amely rendkívül nagy kapacitású hálózatok kiépítéséhez és elterjedéséhez, fenntartható versenyhez, az elektronikus hírközlési szolgáltatások interoperabilitásához, valamint a hálózatok és szolgáltatások biztonságához vezet, a végfelhasználók számára előnyök biztosítása mellett, másrészt célja, hogy a hatékony verseny és választás révén az Unió egész területén biztosítsa a jó minőségű és megfizethető, nyilvánosan elérhető szolgáltatások nyújtását, kezelje azokat az eseteket, amikor a végfelhasználók igényeit a piac nem elégíti ki megfelelően, beleértve a fogyatékossággal élő személyek igényeit is annak érdekében, hogy más felhasználókkal azonos feltételek mellett férhessenek hozzá a szolgáltatásokhoz, és meghatározza a végfelhasználók számára biztosítandó jogokat.

96 Végül, amint az az említett irányelv (2) és (3) preambulumbekezdéséből következik, az irányelv a technológiai változások és piaci fejlemények figyelembevétele érdekében módosítja az elfogadása előtt hatályban lévő szabályozási keretet.

97 Kétségtelen, hogy – amint arra a Portugál Köztársaság rámutat – a szóban forgó területet már szabályozzák más uniós jogi aktusok, amelyeket ezen irányelv módosít vagy felvált.

98 Mindemellett az említett irányelv nem korlátozódik e jogi aktusok kodifikációjára. Amint azt ugyanis a Bizottság hangsúlyozza, anélkül hogy ezt a Portugál Köztársaság vitatná, az EEHK megerősíti többek között a fogyasztók választási lehetőségeit és jogait, magasabb szintű hírközlési szolgáltatási szabványokat biztosítva, valamint megerősíti a nemzeti szabályozó hatóságok szerepét azáltal, hogy hatásköri minimumot határoznak meg e hatóságok számára, valamint azáltal, hogy megerősíti függetlenségüket, megállapítva a kinevezések kritériumait és az adatszolgáltatási kötelezettségeket. Ezenkívül az EEHK szabályozza az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának különböző vonatkozásait, beleértve az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket, a számozási erőforrásokat és a végfelhasználók jogait. Az elektronikus hírközlési ágazat szervezetére vonatkozó, az EEHK által meghatározott szabályok megerősítésének célja a fogyasztók biztonságának és védelmének növelése, különösen az e szolgáltatásokhoz megfizethető áron való hozzáférés tekintetében.

99 Márpedig, amint arra a Bizottság helyesen hivatkozik, az, hogy a Portugál Köztársaság nem ültette át a 2018/1972 irányelvet, először is hátrányosan érinti az Unió egészében érvényesülő szabályozási gyakorlatokat az elektronikus hírközlési rendszer irányítása, a spektrumhasználati engedélyek és a piacra jutási szabályok terén. Következésképpen a vállalkozások nem részesülnek

sem a meglévő spektrumhasználati jogok megadására vagy megújítására vonatkozó következetesebb és kiszámíthatóbb eljárások előnyeiből, sem pedig a szabályozás kiszámíthatóságából, amely a spektrumhasználati engedélyek legalább 20 éves időtartamából ered. Az ilyen hiányosságok közvetlen hatással vannak a rendkívül nagy kapacitású hálózatok Unión belüli rendelkezésre állására és kiépítésére. Másodszor, a fogyasztók nem részesülhetnek az ezen irányelv által számukra biztosított olyan kézzelfogható előnyökből, mint amilyenek például a megfizethető hírközlési szolgáltatások nyújtásához való hozzáférésre vonatkozó megoldások, a szerződésekkel kapcsolatos egyértelmű tájékoztatás követelménye, az átlátható díjszabás alkalmazására vonatkozó kötelezettség, a hálózatszolgáltatók közötti váltás egyszerűsítése a megfizethetőbb kiskereskedelmi árak előmozdítása érdekében, valamint az üzemeltetők azon kötelezettsége, hogy a fogyatékossággal élő végfelhasználók számára egyenértékű hozzáférést biztosítsanak a hírközlési szolgáltatásokhoz.

100 Másodsorban, a jogsértés időtartamát illetően emlékeztetni kell arra, hogy ezen időtartamot főszabály szerint a tényállás Bíróság általi mérlegelése időpontjának figyelembevételével kell értékelni, és hogy a tényállás ezen értékelését úgy kell tekinteni, mint amelyre az eljárás befejezésének időpontjában kerül sor (lásd ebben az értelemben: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország [Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe] ítélet, C-658/19, EU:C:2021:138, 79. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

101 Ami egyrészt azon időszak kezdetét illeti, amelyet az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kiszabandó átalányösszeg meghatározásakor figyelembe kell venni, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a napi kényszerítő bírságtól eltérően a szóban forgó kötelezettségszegés időtartamának értékeléséhez figyelembe veendő időpont nem az, amikor lejár az indokolással ellátott véleményben előírt határidő, hanem az az időpont, amikor a szóban forgó irányelv átültetésére előírt határidő lejár (lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Bizottság kontra Románia [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-549/18, EU:C:2020:563, 79. pont; 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-550/18, EU:C:2020:564, 90. pont).

102 A jelen ügyben érvényesen nem vitatható, hogy a 2018/1972 irányelv 124. cikkében meghatározott átültetési határidő lejártáig, vagyis 2020. december 21-ig a Portugál Köztársaság nem fogadta el az ezen irányelv átültetésének biztosításához szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, következésképpen pedig nem is jelentette be azokat a Bizottságnak.

103 Másrészt nem vitatott, hogy a jelen ítélet 47. pontjában megállapított kötelezettségszegés megszűnt.

104 A felek azonban nem értenek egyet abban a kérdésben, hogy ez mikor következett be. A Bizottság szerint e kötelezettségszegés a megfelelési táblázat naprakésszé tett változatának a Portugál Köztársaság általi közlésének időpontjában, azaz 2022. október 25-én ért véget. Ezzel szemben a Portugál Köztársaság szerint az említett kötelezettségszegés abban az időpontban, azaz 2022. augusztus 16-án szűnt meg, amikor a 16/2022. sz. törvényt bejelentette a Bizottságnak.

105 Márpedig e tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének célja nem csupán az, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy a lehető legrövidebb időn belül megszüntessék a kötelezettségszegést, amely ilyen intézkedés hiányában folytatódna, hanem egyszersmind az is, hogy megkönnyítse és felgyorsítsa az abban az esetben alkalmazandó pénzügyi szankciók kiszabására irányuló eljárást, amikor a tagállamok megsértik a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére irányuló nemzeti intézkedés bejelentésére vonatkozó kötelezettséget, annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok teljesítsék az uniós jog

szerinti kötelezettségeiket, és elfogadják azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelvet átültessék jogrendjükbe (lásd ebben az értelemben: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium [Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Szélessávú hálózat] ítélet, C-543/17, EU:C:2019:573, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

106 A tagállamok által az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elve fényében értelmezett, EUMSZ 260. cikk (3) bekezdéssel összhangban teendő bejelentés célja, hogy megkönnyítse a Bizottság EUSZ 17. cikk szerinti, többek között arra irányuló feladatának teljesítését, hogy biztosítsa a Szerződések rendelkezései, valamint az azok alapján az intézmények által elfogadott rendelkezések alkalmazását. E bejelentésnek tehát kellően egyértelmű és pontos információkat kell tartalmaznia az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok tartalmát illetően. Az említett bejelentésnek, amelyhez csatolható az ezen irányelv rendelkezései és e jogszabályok rendelkezései közötti megfelelést bemutató táblázat, egyértelműen meg kell jelölnie, hogy melyek azok a törvényi, rendeleti és közigazgatási intézkedések, amelyekkel a tagállam úgy ítéli meg, hogy az irányelvből eredő egyes kötelezettségeket teljesítette. Ezen tájékoztatás hiányában a Bizottság ugyanis nincs abban a helyzetben, hogy ellenőrizhesse, hogy az érintett tagállam valóban és teljesen végrehajtotta-e a szóban forgó irányelvet. A tagállam e bejelentési kötelezettségének – akár a tájékoztatás teljes vagy részleges elmaradásával, akár nem kellően egyértelmű és pontos tájékoztatás nyújtásával megvalósuló – megsértése önmagában igazolhatja az e kötelezettségszegés megállapítása iránt az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésben foglalt eljárás megindítását (az EUMSZ 258. cikkel való analógia útján lásd: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium [Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Szélessávú hálózat] ítélet, C-543/17, EU:C:2019:573, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

107 Ebből következik, hogy bár az e rendelkezésben említett bejelentéshez valóban csatolható ilyen megfelelési táblázat, e bejelentés tárgya azokra a törvényi, rendeleti és közigazgatási intézkedésekre korlátozódik, amelyekkel az érintett tagállam úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó irányelvből eredő egyes kötelezettségeket teljesítette.

108 Márpedig a jelen ügyben a Portugál Köztársaság 2022. augusztus 16-án értesítette a Bizottságot a 16/2022. sz. törvényről, és úgy tekintette, hogy e törvény teljes egészében átültette a 2018/1972 irányelvet a nemzeti jogrendjébe.

109 A Portugál Köztársaság tehát e bejelentéssel megszüntette a jelen ítélet 47. pontjában megállapított kötelezettségszegést.

110 Ugyanis a Bíróság már úgy határozott, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében szereplő, az „átültetés[re] elfogadott intézkedése[k] bejelentésére vonatkozó kötelezettség” kifejezés a tagállamok azon kötelezettségére vonatkozik, hogy kellően egyértelmű és pontos információkat nyújtsanak az irányelvet átültető intézkedéseket illetően. A jogbiztonság követelményének való megfelelés, továbbá annak biztosítása érdekében, hogy ezen irányelvet az érintett terület egészén átültessék, a tagállamok kötelesek az említett irányelv valamennyi rendelkezése tekintetében megjelölni az adott rendelkezést átültető nemzeti rendelkezést vagy rendelkezéseket. Az adott esetben megfelelési táblázattal kísért e tájékoztatást követően a Bizottságot terheli annak bizonyítása – amennyiben az e rendelkezésben szereplő pénzügyi szankciót kívánja alkalmazni az érintett tagállammal szemben –, hogy bizonyos átültető intézkedések nyilvánvalóan hiányoznak, vagy nem terjednek ki az érintett tagállam teljes területére, azzal, hogy az említett rendelkezés alapján indított bírósági eljárás keretében a Bíróságnak nem feladata annak vizsgálata, hogy a

Bizottságnak bejelentett nemzeti intézkedések biztosítják-e a szóban forgó irányelv rendelkezéseinek helyes átültetését (2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium ítélet [Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok], C-543/17, EU:C:2019:573, 59. pont).

111 Márpedig a jelen ügyben a Bizottság nem állította, hogy a 16/2022. sz. törvény elfogadása ellenére a 2018/1972 irányelvet átültető bizonyos intézkedések még nyilvánvalóan hiányoznak, vagy nem terjednek ki Portugália teljes területére.

112 Ebből következik, hogy a jelen ítélet 47. pontjában megállapított kötelezettségszegés a 2020. december 22. és 2022. augusztus 15. közötti időszakban, azaz egy 601 napos időszakban állt fenn, amely hosszú időtartamnak minősül.

113 Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy ez az időtartam részben olyan rendkívüli körülményekből eredhetett, amelyek a Covid19-világjárványhoz kapcsolódtak. A Portugál Köztársaság ugyanis azt állítja – anélkül, hogy ezt vitatnák –, hogy ezek az előre nem látható és akaratától független körülmények késleltették a 2018/1972 irányelv átültetéséhez szükséges jogalkotási folyamatot, következésképpen meghosszabbították azt az időszakot, amelynek során e kötelezettségszegése fennállt.

114 Harmadsorban, ami a szóban forgó tagállam fizetési képességét illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy e tagállamnak a tényállás Bíróság általi vizsgálata időpontjában ismert GDP-jét kell figyelembe venni (lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Bizottság kontra Románia [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-549/18, EU:C:2020:563, 85. pont; 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-550/18, EU:C:2020:564, 97. pont).

115 A Bizottság azt javasolja, hogy a Portugál Köztársaság GDP-jén kívül GDP-jén kívül kerüljön figyelembevételre e tagállam Unión belüli, a Parlamentben őt megillető mandátumok számában kifejeződő intézményi súlya is. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy 4,5-ös kiigazítási együtthatót kell alkalmazni azon szankciók arányosságának és visszatartó erejének biztosítása érdekében, amelyeknek az említett tagállamra való kiszabását kéri a Bíróságtól.

116 A Bíróság azonban a közelmúltban nagyon világosan kifejtette egyrészt, hogy az érintett tagállam intézményi súlyának figyelembevétele nem tűnik elengedhetetlennek a kellő elrettentés biztosításához, továbbá ahhoz, hogy e tagállamot jelenlegi vagy jövőbeli magatartásának megváltoztatására késztesse, másrészt pedig, hogy a Bizottság nem bizonyította azokat az objektív kritériumokat, amelyek alapján a 4,5-ös kiigazítási együttható értékét meghatározta (lásd ebben az értelemben: 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatérítettése – Ferronickel] ítélet, C-51/20, EU:C:2022:36, 115. és 117. pont).

117 Figyelembe véve a jelen ügy összes körülményét, valamint tekintettel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében a Bíróság számára elismert mérlegelési jogkörre, amely rendelkezés kimondja, hogy a Bíróság által kiszabott átalányösszeg mértéke nem haladhatja meg a Bizottság által meghatározott összeget, meg kell állapítani, hogy a 2018/1972 irányelv 124. cikkének megsértéséből eredőhöz hasonló és az uniós jog teljes érvényesülését hátrányosan érintő jogsértések jövőbeli megismétlődésének tényleges megelőzése a jellegénél fogva megköveteli átalányösszeg kiszabását, amelynek összegét 2 800 000 euróban kell megállapítani.

118 Következésképpen a Portugál Köztársaságot kötelezni kell arra, hogy fizessen a Bizottságnak 2 800 000 euró átalányösszeget.

A költségekről

119 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. E szabályzat 141. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a keresetétől vagy a kérelmétől elálló felet kötelezi a költségek viselésére, ha a másik fél ezt az elállásra vonatkozó észrevételeiben kéri. E 141. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a keresetétől vagy a kérelmétől elálló fél kérelmére azonban a Bíróság a másik felet kötelezi a költségek viselésére, ha ez a másik fél magatartása alapján indokoltnak látszik. Végül az említett 141. cikk (4) bekezdése szerint a költségviselésre irányuló kérelmek hiányában a felek maguk viselik saját költségeiket.

120 A jelen ügyben, jóllehet a Bizottság kérte a Portugál Köztársaság marasztalását, és a kötelezettségszegés megállapítást nyert, ezen intézmény részlegesen elállt a keresetétől anélkül, hogy kérte volna, hogy e tagállam viselje a jelen eljárásban felmerült költségeket, míg az említett tagállam a Bizottság elállására vonatkozó észrevételeiben azt kérte, hogy a Bizottságot kötelezzék a költségek viselésére.

121 Mindemellett meg kell állapítani, hogy a Bizottság elállása a Portugál Köztársaság magatartásának eredménye volt, mivel e tagállam csak azt követően fogadta el és jelentette be a Bizottságnak a 16/2022. sz. törvényt, hogy a jelen kereset benyújtásra került, és e magatartás volt az oka annak, hogy ezen intézmény arra irányuló kérelme, hogy a Bíróság kötelezze az említett tagállamot kényszerítő bírság fizetésére, okafogyottá vált, és azt a Bizottság visszavonta.

122 E körülmények között, és mivel nem tehető releváns különbség a jelen ítélet 47. pontjában megállapított kötelezettségszegéssel és a Bizottság részleges elállásával kapcsolatos költségek között, úgy kell határozni, hogy a Portugál Köztársaság a saját költségein felül viseli a Bizottság részéről felmerült költségeket is.

A fenti indokok alapján a Bíróság (kilencedik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Portugál Köztársaság – mivel az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártáig nem fogadta el az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, és következésképpen nem jelentette be e rendelkezéseket az Európai Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelv 124. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság kötelezi a Portugál Köztársaságot, hogy fizessen az Európai Bizottságnak 2 800 000 euró átalányösszeget.

3) A Bíróság a Portugál Köztársaságot kötelezi a saját költségein felül az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

Aláírások