ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

14 maart 2024*

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Richtlijn (EU) 2018/1972 – Europees wetboek voor elektronische communicatie – Geen omzetting of mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Vordering tot veroordeling om een forfaitaire som en een dwangsom te betalen – Criteria voor de vaststelling van het bedrag van de sanctie – Gedeeltelijke afstand van instantie”

In zaak C-449/22,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 7 juli 2022,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari en E. Manhaeve als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door P. Barros da Costa en A. Pimenta als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, waarnemend voor de kamerpresident, S. Rodin en L. S. Rossi (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Portugees.

het navolgende

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof:

– vast te stellen dat de Portugese Republiek in de krachtens artikel 124, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB 2018, L 321, blz. 36) op haar rustende verplichtingen is tekortgeschoten doordat zij niet uiterlijk 21 december 2020 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan artikel 124, lid 1, van deze richtlijn, althans deze bepalingen niet heeft meegedeeld aan de Commissie;

– de Portugese Republiek te veroordelen om een forfaitaire som van 5 181,30 EUR per dag te betalen vanaf 22 december 2020 totdat zij haar mededelingsplicht is nagekomen of tot de datum waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt uitgesproken, en van ten minste 1 286 000 EUR;

– de Portugese Republiek te veroordelen om een dwangsom van 23 307,30 EUR per dag te betalen vanaf de datum van die uitspraak tot de datum waarop die lidstaat zijn mededelingsplicht is nagekomen, en

– de Portugese Republiek te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

2 De overwegingen 2 en 3 van richtlijn 2018/1972 luiden:

„(2) De werking van de vijf richtlijnen die deel uitmaken van het huidige regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten […] is onderworpen aan een periodieke toetsing door de Commissie, met name om te bepalen of wijzigingen nodig zijn in het licht van technologische en marktontwikkelingen.

(3) In haar mededeling van 6 mei 2015 houdende een strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa heeft de Commissie verklaard dat zij bij de herziening van het telecommunicatiekader het accent zou leggen op maatregelen die erop gericht zijn investeringen in snelle breedbandnetwerken te stimuleren, een consistente, op de interne markt gebaseerde, benadering van radiospectrumbeleid en -beheer volgen, de voorwaarden scheppen voor een echte interne markt door versnippering van de regelgeving te bestrijden en zorgen voor de doeltreffende bescherming van consumenten, een gelijk speelveld voor alle marktpartijen en een consequente toepassing van de regels, alsmede een doeltreffender institutioneel regelgevingskader bieden.”

3 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp, toepassingsgebied en doelen”, bepaalt:

„1. Bij deze richtlijn wordt een geharmoniseerd kader voor de regelgeving inzake elektronischecommunicatienetwerken, elektronischecommunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten, evenals inzake bepaalde aspecten van eindapparatuur

vastgesteld. De richtlijn legt taken van de nationale regelgevende instanties en, indien van toepassing, van andere bevoegde instanties vast, alsmede een reeks procedures om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele [Europese] Unie te waarborgen.

2. Deze richtlijn heeft tot doel:

a) een interne markt voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten te realiseren, die leidt tot het opzetten en benutten van netwerken met zeer hoge capaciteit, duurzame concurrentie, interoperabiliteit van elektronischecommunicatiediensten, toegankelijkheid, veiligheid van netwerken en diensten en voordelen voor de eindgebruiker; en

b) ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Unie voor het publiek beschikbare diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs worden aangeboden, maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze voorziet in de behoeften van eindgebruikers, met inbegrip van de behoefte van eindgebruikers met een handicap om op voet van gelijkheid met anderen toegang te hebben tot de diensten, en de noodzakelijke rechten van eindgebruikers vast te stellen.

[…]”

4 Artikel 124 van die richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt in lid 1:

„Uiterlijk op 21 december 2020 stellen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast en maken zij deze bekend om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die maatregelen onmiddellijk mee.

De lidstaten passen die maatregelen toe vanaf 21 december 2020.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. In de bepalingen wordt tevens vermeld dat verwijzingen in bestaande wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen naar de bij deze richtlijn ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar deze richtlijn. De regels voor die verwijzing en de formulering van die vermelding worden vastgesteld door de lidstaten.”

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

5 Omdat de Commissie van mening was dat de Portugese Republiek niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2018/1972 overeenkomstig artikel 124 ervan, heeft zij die lidstaat op 3 februari 2021 een aanmaningsbrief gestuurd en hem verzocht om zijn opmerkingen in te dienen.

6 Op 12 april 2021 hebben de Portugese autoriteiten op deze brief geantwoord, waarbij zij toelichting hebben verschaft op de verschillende fasen van de procedure die waren ingeleid om richtlijn 2018/1972 om te zetten in het Portugese recht. Zij hebben met name gepreciseerd dat de ministerraad een wetsontwerp had goedgekeurd dat op 1 april 2021 in het parlement zou worden ingediend, alsmede dat dit wetsontwerp in het tweede kwartaal van 2021 zou worden aangenomen.

7 Daar de Commissie niets meer over de omzetting van richtlijn 2018/1972 had vernomen, heeft zij de Portugese Republiek op 23 september 2021 een met redenen omkleed advies doen toekomen met het verzoek om vóór 23 november 2021 aan die richtlijn te voldoen.

8 Op 25 november 2021 hebben de Portugese autoriteiten op dit met redenen omkleed advies geantwoord door de Commissie inlichtingen te verstrekken over de stand van de omzetting van richtlijn 2018/1972, die vertraging had opgelopen ten gevolge van wijzigingen in Portugal, maar zonder enige informatie te verstrekken over de eventuele data voor de omzetting van die richtlijn.

9 Omdat de Commissie van mening was dat de Portugese Republiek had nagelaten de bepalingen vast te stellen die nodig waren om aan richtlijn 2018/1972 te voldoen, heeft zij op 6 april 2022 besloten het onderhavige beroep in te stellen bij het Hof.

10 Op 22 april 2022 hebben de Portugese autoriteiten de Commissie bij brief meegedeeld dat de ministerraad een ontwerp van wet tot omzetting van richtlijn 2018/1972 had vastgesteld, en hebben zij zich ertoe verbonden om de Commissie te informeren over het lopende wetgevingsproces.

11 Op 31 mei 2022 hebben de Portugese autoriteiten de Commissie opnieuw bij brief meegedeeld dat dit wetsontwerp in zijn geheel aan het parlement was voorgelegd.

12 Bij brieven van 29 juni en 30 juni 2022 hebben de Portugese autoriteiten de Commissie geïnformeerd over de verschillende fasen van het wetgevingsproces en het tijdschema voor de omzetting van richtlijn 2018/1972.

13 Op 7 juli 2022 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

14 De Portugese Republiek verzoekt het Hof primair om dit beroep te verwerpen en de Commissie te verwijzen in de kosten, subsidiair om geen sanctie op te leggen, en meer subsidiair om geen dwangsom op te leggen en de door de Commissie voorgestelde forfaitaire som te verlagen.

15 Op 25 juli 2022 heeft de Portugese Republiek de Commissie informatie doen toekomen over de naleving van het tijdschema dat deze lidstaat haar had toegezonden, over de goedkeuring van het in punt 10 van dit arrest genoemde wetsontwerp en over de stemming in het parlement op 21 juli 2022. Deze mededeling ging met name vergezeld van de goedgekeurde tekst van dit wetsontwerp.

16 Op 16 augustus 2022 stelde de Portugese Republiek de Commissie in kennis van de bekendmaking in de *Diário da República* van wet nr. 16 van 16 augustus 2022 (hierna: „wet nr. 16/2022”), waarbij volgens deze lidstaat richtlijn 2018/1972 volledig wordt omgezet in het Portugese recht.

17 Op 8 september 2022 heeft de Portugese Republiek de Commissie een concordantietabel doen toekomen waarin het verband tussen de bepalingen van richtlijn 2018/1972 en die van wet nr. 16/2022 wordt weergegeven (hierna: „concordantietabel”).

18 Op 18 oktober en 24 oktober 2022 heeft die lidstaat de Commissie in kennis gesteld van zes aanvullende nationale maatregelen tot omzetting van richtlijn 2018/1972.

19 Op 25 oktober 2022 heeft hij de Commissie in kennis gesteld van een bijgewerkte versie van de concordantietabel.

20 Op 19 december 2022 is de schriftelijke behandeling in de onderhavige zaak gesloten.

21 Bij akte van 22 maart 2023 heeft de Commissie het Hof laten weten dat de omzetting van richtlijn 2018/1972 door de Portugese Republiek kon worden geacht op 25 oktober 2022 te zijn voltooid. Zij heeft haar beroep gedeeltelijk ingetrokken en tegelijk haar vordering tot veroordeling van die lidstaat om een forfaitaire som van 3 481 833,60 EUR te betalen gepreciseerd.

22 Op 17 april 2023 heeft de Portugese Republiek haar opmerkingen ingediend over de gedeeltelijke afstand van instantie door de Commissie.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

23 De Commissie herinnert eraan dat de lidstaten krachtens artikel 288, derde alinea, VWEU gehouden zijn om de nodige bepalingen vast te stellen teneinde ervoor te zorgen dat richtlijnen binnen de daarin gestelde termijnen worden omgezet in het nationale recht, en om deze bepalingen onverwijld mee te delen aan de Commissie.

24 Zij preciseert dat het bestaan van niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies.

25 In casu heeft de Portugese Republiek bij het verstrijken van deze termijn en zelfs op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld, nog niet de nodige bepalingen vastgesteld om richtlijn 2018/1972 om te zetten in haar nationale recht, althans deze maatregelen niet aan de Commissie meegedeeld.

26 Volgens de Commissie betwist de Portugese Republiek niet daadwerkelijk de haar verweten niet-nakoming, maar beroept zij zich enkel op omstandigheden van praktische en interne aard om die niet-nakoming te rechtvaardigen. Dat een richtlijn niet wordt omgezet binnen de daarin vastgestelde termijn, kan evenwel niet worden gerechtvaardigd door dergelijke omstandigheden.

27 De Portugese Republiek brengt daartegen om te beginnen in dat zij met wet nr. 16/2022, die op de dag van bekendmaking ervan in de *Diário da República* aan de Commissie is meegedeeld, de krachtens richtlijn 2018/1972 op haar rustende verplichtingen volledig is nagekomen.

28 Vervolgens is die lidstaat van mening dat een eventuele niet-nakoming moet worden beoordeeld in het licht van de complexiteit van die richtlijn – die blijkt uit het grote aantal inbreukprocedures dat tegen andere lidstaten is ingeleid – en van het interne omzettingsproces.

29 Hoe dan ook heeft het tijdschema voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 in de Portugese rechtsorde geen invloed gehad op de werking van de interne markt voor elektronische communicatie, aangezien deze richtlijn enkel de regels van een reeds gereglementeerde markt herschikt. Deze regels waren echter reeds in die rechtsorde omgezet.

30 Ten slotte heeft de Portugese Republiek steeds in een geest van medewerking en loyale samenwerking met de Commissie gehandeld, anders dan de Commissie, die het onderhavige beroep slechts een maand vóór de bekendmaking van wet nr. 16/2022 in de *Diário da República* heeft ingesteld. De Commissie heeft dus geen rekening gehouden met de informatie die deze lidstaat haar had verstrekt over het verloop van het wetgevingsproces tot omzetting van richtlijn 2018/1972 – in het bijzonder over de naleving van de wetgevingskalender – en met de inspanningen die de Portugese autoriteiten hebben geleverd bij dit ingewikkelde proces.

31 In haar repliek betoogt de Commissie dat de argumenten van de Portugese Republiek niet volstaan om uit te sluiten dat er sprake is van niet-nakoming.

32 Om te beginnen kan de omstandigheid dat wet nr. 16/2022 de Commissie is meegedeeld op de dag van de bekendmaking ervan, de verweten niet-nakoming niet verhelpen. Ten eerste is de concordantietabel namelijk pas op 8 september 2022 aan de Commissie meegedeeld, zodat deze datum de eerste datum is waarop de Portugese Republiek eventueel kan worden geacht niet langer tekort te schieten in haar verplichtingen, en ten tweede heeft deze lidstaat in oktober 2022 andere omzettingsmaatregelen meegedeeld. Hoe dan ook is de relevante datum voor de beoordeling van het bestaan van niet-nakoming de datum waarop de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn verstrijkt, in casu op 23 november 2021.

33 Voorts sluit de gestelde complexiteit van richtlijn 2018/1972 de niet-nakoming in kwestie niet uit.

34 Bovendien zijn de argumenten van de Portugese Republiek dat de gestelde niet-nakoming geen gevolgen heeft gehad voor de interne markt, niet relevant en hoe dan ook ongegrond, aangezien de niet-omzetting van richtlijn 2018/1972 in casu heeft geleid tot een gebrek aan harmonisatie van de telecommunicatieregelgeving op Europees niveau, met negatieve gevolgen voor de markt en haar marktdeelnemers, alsook voor het beheer van het elektronischecommunicatiesysteem, de spectrummachtigingen en de regels inzake markttoegang, wat ten koste is gegaan van zowel ondernemingen als consumenten.

35 Ten slotte is de omstandigheid dat de Portugese Republiek met de Commissie heeft meegewerkt, niet relevant voor de beoordeling van het bestaan van een schending van het Unierecht.

36 In haar dupliek voegt de Portugese Republiek daar om te beginnen aan toe dat de maatregelen die na de datum van bekendmaking van wet nr. 16/2022, te weten 16 augustus 2022, zijn meegedeeld, alle vóór die datum zijn vastgesteld en op verzoek van de Commissie zijn meegedeeld. Voorts heeft de mededelingsplicht betrekking op de maatregelen tot omzetting van richtlijn 2018/1972 en niet op de concordantietabel. Ten slotte heeft het op grond van artikel 260, lid 3, VWEU ingestelde beroep niet tot doel na te gaan of de richtlijn in kwestie correct is omgezet, aangezien de gevallen van niet-mededeling en niet-omzetting moeten worden onderscheiden van de gevallen van onjuiste omzetting, zodat in laatstgenoemde gevallen pas een geldelijke sanctie kan worden opgelegd na een beroep wegens niet-nakoming op grond van artikel 260, lid 2, VWEU.

Beoordeling door het Hof

37 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die werd vastgesteld in het met redenen omkleed advies en kan het Hof geen rekening houden met

wijzigingen die zich sindsdien hebben voorgedaan [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

38 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, het hoe dan ook noodzakelijk is dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de richtlijn in kwestie vaststellen [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

39 In casu is de termijn voor de beantwoording van het met redenen omkleed advies verstreken op 23 november 2021. Derhalve moet het bestaan van de gestelde niet-nakoming worden beoordeeld aan de hand van de stand van de op deze datum geldende nationale wetgeving [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

40 In dit verband staat het vast dat de Portugese Republiek op die datum niet de maatregelen had vastgesteld die nodig waren om richtlijn 2018/1972 om te zetten en dat zij dergelijke maatregelen dus niet aan de Commissie had meegedeeld.

41 Om de gestelde niet-nakoming te rechtvaardigen voert de Portugese Republiek verschillende argumenten aan: ten eerste, de vaststelling van wet nr. 16/2022, die aan de Commissie is meegedeeld op de dag van de bekendmaking ervan in de *Diário da República*; ten tweede, de complexiteit van richtlijn 2018/1972; ten derde, het feit dat de vertraging bij de omzetting van deze richtlijn in het Portugese recht geen invloed heeft gehad op de werking van de interne markt voor elektronische communicatie, en ten vierde, de geest van medewerking en loyale samenwerking met de Commissie waarvan die lidstaat steeds blijk heeft gegeven.

42 Deze argumenten kunnen de door de Commissie verweten niet-nakoming evenwel niet rechtvaardigen.

43 Ten eerste is, zoals blijkt uit de punten 37 en 39 van dit arrest, 23 november 2021 de relevante datum om te beoordelen of er sprake is van de door de Commissie verweten niet-nakoming. Wet nr. 16/2022 is evenwel pas na die datum vastgesteld.

44 Ten tweede sluit de gestelde complexiteit van richtlijn 2018/1972 de niet-nakoming in kwestie niet uit. De Uniewetgever was zich bij de vaststelling van de termijn voor de omzetting van deze richtlijn namelijk bewust van de complexiteit ervan. Het was hoe dan ook uitsluitend aan die wetgever om deze termijn te verlengen en niet aan de lidstaten om daarvan af te wijken of aan de Commissie om dergelijke afwijkingen te gedogen. De Portugese Republiek stelt evenwel niet dat zij het nodige heeft gedaan om een dergelijke verlenging te verkrijgen.

45 Ten derde is het voor de vaststelling van het bestaan van de aan de Portugese Republiek verweten niet-nakoming, die objectief van aard is, irrelevant dat deze inbreuk geen gevolgen zou hebben gehad voor de interne markt.

46 Ten vierde is de omstandigheid dat de Portugese Republiek met de Commissie heeft meegewerkt, ook niet relevant om te beoordelen of die niet-nakoming daadwerkelijk bestaat, aangezien de lidstaten en de instellingen van de Unie overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU verplicht zijn onderling samen te werken en deze verplichting zich mede uitstrekt tot de juiste en volledige omzetting van de richtlijnen binnen de daarin gestelde termijnen.

47 Derhalve moet worden geconstateerd dat de Portugese Republiek in de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 124, lid 1, van richtlijn 2018/1972 is tekortgeschoten doordat zij bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan deze richtlijn, en doordat zij dergelijke bepalingen bijgevolg niet heeft meegedeeld aan de Commissie.

Vorderingen die zijn ingesteld op grond van artikel 260, lid 3, VWEU

Vordering tot veroordeling om een dwangsom te betalen

48 Zoals in punt 21 van dit arrest is opgemerkt, heeft de Commissie bij akte van 22 maart 2023 erkend dat de omzetting van richtlijn 2018/1972 kon worden geacht op 25 oktober 2022 te zijn voltooid, zodat zij haar vordering tot oplegging van een dwangsom heeft ingetrokken.

49 Derhalve hoeft op die vordering geen uitspraak meer te worden gedaan.

Vordering tot veroordeling om een forfaitaire som te betalen

– *Argumenten van partijen*

50 De Commissie voert aan dat richtlijn 2018/1972 is vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure en dus binnen de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU valt, alsmede dat de niet-nakoming door de Portugese Republiek van de verplichtingen van artikel 124 van deze richtlijn kennelijk een niet-mededeling van de maatregelen tot omzetting van die richtlijn in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU vormt, doordat die lidstaat haar niet in kennis heeft gesteld van de bepalingen ter omzetting van die richtlijn.

51 De Commissie herinnert eraan dat zij in punt 23 van haar mededeling van 15 januari 2011, met als titel „Uitvoering van artikel 260, lid 3, VWEU” (PB 2011, C 12, blz. 1; hierna: „mededeling van 2011”), heeft gepreciseerd dat de sancties die zij op grond van artikel 260, lid 3, VWEU zal voorstellen, zullen worden berekend volgens dezelfde methode als die welke wordt gebruikt voor de aanhangigmaking van zaken bij het Hof op grond van artikel 260, lid 2, VWEU, zoals die methode wordt uiteengezet in de punten 14 tot en met 18 van haar mededeling SEC(2005) 1658, met als titel „Uitvoering van artikel [260 VWEU]” (PB 2007, C 126, blz. 15; hierna: „mededeling van 2005”).

52 Derhalve moet de sanctie in de eerste plaats worden bepaald op basis van de ernst van de inbreuk, in de tweede plaats op basis van de duur ervan, en in de derde plaats op basis van de noodzaak om de afschrikkende werking van de sanctie zelf te waarborgen teneinde herhaling te voorkomen.

53 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, stelt de Commissie overeenkomstig punt 16 van de mededeling van 2005 en overeenkomstig de mededeling van 2011 de coëfficiënt voor de ernst vast op basis van twee parameters: ten eerste het belang van de Unieregels waarop de inbreuk betrekking heeft en ten tweede de gevolgen ervan voor de in het geding zijnde algemene en particuliere belangen.

54 Zo merkt de Commissie ten eerste op dat richtlijn 2018/1972 de belangrijkste wetgevingshandeling op het gebied van elektronische communicatie is. Om te beginnen moderniseert het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: „EECC") het regelgevingskader van de Unie voor elektronische communicatie door de keuzemogelijkheden en de rechten van de consument te versterken, hogere normen voor communicatiediensten te waarborgen, investeringen in netwerken met zeer hoge capaciteit te bevorderen en de draadloze toegang tot connectiviteit met zeer hoge capaciteit in de gehele Unie te bevorderen. Vervolgens stelt het EECC regels vast voor de organisatie van de sector elektronische communicatie, daaronder begrepen de institutionele structuur en het bestuur ervan. Het versterkt de rol van de nationale regelgevende instanties doordat het een minimumpakket aan bevoegdheden voor deze instanties vaststelt en hun onafhankelijkheid versterkt door benoemingscriteria op te stellen, alsmede doordat het de rapportageverplichtingen vastlegt. Bovendien zorgt het EECC ook voor een effectief en doeltreffend beheer van het radiospectrum (hierna: „spectrum"). Het komt de samenhang tussen de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de essentiële aspecten van spectrummachtigingen ten goede. De bij het EECC doorgevoerde wijzigingen bevorderen de mededinging tussen infrastructuren en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de gehele Unie. Ten slotte regelt het EECC verschillende aspecten van het aanbieden van elektronischecommunicatiediensten, waaronder universeledienstverplichtingen, nummervoorraden en de rechten van eindgebruikers. De aanscherping van deze regels is erop gericht de veiligheid en de bescherming van de consument te verbeteren, met name wat betreft de toegang tot deze diensten tegen een betaalbare prijs.

55 Ten tweede is de niet-omzetting van richtlijn 2018/1972 in het Portugese recht om te beginnen nadelig voor de regelgevingspraktijken in de gehele Unie met betrekking tot het beheer van het elektronischecommunicatiesysteem, de spectrummachtigingen en de regels inzake markttoegang. Daardoor kunnen ondernemingen niet profiteren van meer coherente en voorspelbare procedures voor het verlenen of vernieuwen van bestaande spectrumgebruiksrechten, noch van de voorspelbaarheid van de regulering ten gevolge van de minimumduur van de spectrumlicenties van 20 jaar. Dergelijke tekortkomingen hebben een rechtstreekse invloed op de beschikbaarheid en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de Unie. Daarnaast kunnen consumenten niet profiteren van een reeks tastbare voordelen die deze richtlijn hun verschaft, zoals oplossingen voor de toegang tot betaalbare communicatiediensten, de verplichting om hun duidelijke informatie over contracten te verstrekken, de verplichting om transparante tarieven toe te passen, de vereenvoudiging van het overstappen van netwerkprovider om meer betaalbare retailtarieven te bevorderen en de verplichting voor exploitanten om eindgebruikers met een handicap gelijkwaardige toegang tot communicatiediensten te bieden.

56 Aangezien de Commissie niet heeft geconstateerd dat er sprake is van verzwarende of verzachtende factoren, stelt zij in de onderhavige zaak een coëfficiënt voor de ernst van 10 voor.

57 Wat in de tweede plaats de duur van de niet-nakoming betreft, voert de Commissie aan dat deze overeenkomt met de periode vanaf de dag die volgt op die waarop de termijn voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 is verstreken – te weten 22 december 2020 – tot de dag waarop de

niet-nakoming in kwestie is geëindigd, dat wil zeggen de dag die voorafgaat aan die waarop de Portugese Republiek aan die richtlijn heeft voldaan, namelijk 25 oktober 2022, wat de dag is waarop die lidstaat de Commissie de bijgewerkte versie van de concordantietabel heeft meegedeeld, zoals is vermeld in punt 19 van dit arrest. Derhalve heeft de niet-nakoming 672 dagen geduurd.

58 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de Portugese Republiek betreft, heeft de Commissie de factor „n" toegepast als bedoeld in haar mededeling van 25 februari 2019, met als titel „Wijziging van de methode voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie voorstelt in het kader van inbreukprocedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie" (PB 2019, C 70, blz. 1). Deze factor houdt rekening met twee elementen, te weten het bruto binnenlands product (bbp) en het institutionele gewicht van de betrokken lidstaat, uitgedrukt in het aantal zetels dat aan die lidstaat is toegewezen in het Europees Parlement.

59 Het Hof heeft weliswaar in zijn arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), de relevantie van zowel dat tweede element als de aanpassingscoëfficiënt van 4,5 waarin die mededeling voorziet, reeds ter discussie gesteld, maar de Commissie heeft niettemin besloten om in casu de criteria van die mededeling toe te passen in afwachting van de vaststelling van een nieuwe mededeling waarin rekening zou worden gehouden met die recente rechtspraak van het Hof.

60 Volgens de mededeling van de Commissie van 15 februari 2022, met als titel „Aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie van de Europese Unie voorstelt in inbreukprocedures" (PB 2022, C 74, blz. 2; hierna: „mededeling van 2022"), bedraagt de factor „n" voor Portugal bijgevolg 0,57.

61 Wat de vaststelling van het bedrag van de forfaitaire som betreft, blijkt uit punt 20 van de mededeling van 2005 dat deze som ten minste een vast minimumbedrag moet hebben. Daarin komt het beginsel tot uitdrukking dat elk geval van voortdurende niet-nakoming van het Unierecht op zichzelf beschouwd – los van enige verzwarende omstandigheid – het legaliteitsbeginsel schendt in een rechtsgemeenschap die een daadwerkelijke sanctie vereist. Volgens de mededeling van 2022 bedraagt de forfaitaire som voor de Portugese Republiek ten minste 1 286 000 EUR.

62 Overeenkomstig de in de mededelingen van 2005 en 2011 vastgestelde methode stelt de Commissie, ingeval het resultaat van de berekening van de forfaitaire som deze minimale forfaitaire som zou overschrijden, het Hof voor om de forfaitaire som vast te stellen door de vermenigvuldiging van een bedrag per dag met het aantal dagen dat overeenkomt met de duur van de inbreuk, in casu 672 dagen.

63 Het bedrag per dag van de forfaitaire som moet dus worden berekend door het uniforme basisbedrag dat van toepassing is op de berekening van het bedrag per dag van de forfaitaire som te vermenigvuldigen met de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en met de factor „n". In de mededeling van 2022 is dit uniforme basisbedrag vastgesteld op 909 EUR. In het onderhavige geval is de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk 10. De factor „n" voor Portugal is gelijk aan 0,57. Daaruit volgt dat de forfaitaire som 5 181,30 EUR per dag bedraagt.

64 De forfaitaire som moet dus worden vastgesteld op 3 481 833,6 EUR.

65 In de eerste plaats brengt de Portugese Republiek daartegen in dat bij het verzoek van de Commissie om een forfaitaire som op te leggen rekening moet worden gehouden met het doel dat wordt nagestreefd met de aard van die sanctie, zoals blijkt uit artikel 260, lid 3, VWEU. In dit verband is de in de mededelingen van de Commissie gevolgde methode betwistbaar en staat het uitsluitend aan het Hof om de beslissing te nemen waarbij de in die bepaling bedoelde sanctie wordt opgelegd, en om in dit verband vrijelijk de omstandigheden van het geval te beoordelen.

66 In dit verband brengt de Portugese Republiek allereerst in herinnering dat de omzetting van richtlijn 2018/1972 heeft plaatsgevonden op het moment van de vervroegde ontbinding van de Assembleia da República (parlement van de Republiek), vervolgens dat het in koopkracht uitgedrukte bbp per capita in deze lidstaat de zevende laagste is van de Unie in 2021, dat wil zeggen een bbp per capita dat volgens de gegevens van het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat) 26 % lager is dan het gemiddelde van de Unie, en ten slotte dat de complexiteit zelf van deze richtlijn heeft geleid tot een te late omzetting ervan in de meeste lidstaten. Daarbij komen nog de gevolgen van de COVID-19-pandemie, die nog worden verergerd door de gevolgen van het Russisch-Oekraïense conflict voor de inflatie en het bbp.

67 Aangezien richtlijn 2018/1972 reeds is omgezet in het Portugese recht, is een sanctie in dit geval zinloos en is de toepassing ervan kennelijk onevenredig en tardief.

68 In de tweede plaats komt de Portugese Republiek op tegen de door de Commissie gehanteerde berekeningsmethode.

69 Wat om te beginnen de ernst van de gestelde niet-nakoming betreft, erkent de Portugese Republiek weliswaar het belang van de bij richtlijn 2018/1972 ingevoerde regeling voor de actualisering van de sector elektronische communicatie, maar is zij van mening dat de belangen van de consumenten niet zijn geschaad, aangezien er reeds wetgeving bestond die de werking van de interne markt voor elektronische communicatie mogelijk maakte, zodat de vertraging bij de omzetting van deze richtlijn de werking van deze markt niet heeft verlamd. Gelet op de algemene vertraging bij de omzetting van die richtlijn in de rechtsorden van de lidstaten, kon het EECC namelijk in wezen pas van toepassing worden na 28 juli 2022, de datum waarop de laatste nationale maatregelen ter omzetting van richtlijn 2018/1972 de Commissie ter kennis zijn gebracht. Gelet op het feit dat wet nr. 16/2022 deze richtlijn pas 21 dagen na de kennisgeving van de laatste van deze maatregelen heeft omgezet, moet het gebruik van de coëfficiënt voor de „ernst” dus worden afgewogen tegen de daadwerkelijke gevolgen van de gestelde niet-nakoming voor de feitelijke situatie. In werkelijkheid werd de interne markt, gelet op de algemene situatie ervan, objectief gesproken niet getroffen door de vertraging bij de omzetting van die richtlijn in het Portugese recht.

70 Tegen deze achtergrond heeft de Commissie volgens de Portugese Republiek ten onrechte niet erkend dat er sprake is van verzachtende omstandigheden. Dergelijke omstandigheden houden namelijk verband met het volgende. Ten eerste maakten de toenmalige feitelijke omstandigheden in Portugal – te weten de ontbinding van het Parlement van de Republiek en de val van de regering – de goedkeuring en bekendmaking van wet nr. 16/2022 onmogelijk, ook al bevond deze wet zich in de loop van de vorige zittingsperiode reeds in een vergevorderd stadium van de wetgevingsprocedure. Deze wet was evenwel een van de eerste wetten die na het aantreden van de nieuwe regering werd goedgekeurd en bekendgemaakt. Ten tweede heeft de complexiteit van richtlijn 2018/1972 zelf geleid tot vertragingen bij de omzetting ervan door de meeste lidstaten, hetgeen duidelijk de objectieve moeilijkheid van deze omzetting illustreert. Ten derde heeft de COVID-19-pandemie onverwachte gevolgen gehad voor de wetgevingsprocedure tot omzetting

van deze richtlijn. De afkondiging van verschillende noodtoestanden heeft immers geleid tot een verplichte quarantaine, die de activiteiten en de werking van verschillende diensten van de Portugese Staat gedurende lange tijd heeft beperkt en beïnvloed. Ten vierde gaat het om het eerste beroep wegens niet-nakoming tegen de Portugese Republiek wegens niet-omzetting van een richtlijn, hetgeen elke vorm van recidive uitsluit. Ten vijfde blijkt uit de interventies van de Portugese autoriteiten – die gebaseerd zijn op een voortdurende en transparante dialoog met de Commissie – dat deze lidstaat zich inzet om de situatie op te lossen en loyaal samenwerkt met de Commissie.

71 Wat vervolgens de duur van de niet-nakoming betreft, verweert de Portugese Republiek zich door te stellen dat de mededeling van concordantietabellen waarin het verband tussen de bepalingen van een richtlijn en de nationale maatregelen ter omzetting van deze richtlijn wordt weergegeven, slechts een aanvulling vormt op die maatregelen en dat de einddatum van de niet-nakoming dus niet de datum kan zijn waarop deze tabellen aan de Commissie zijn meegedeeld. In casu is de einddatum van de niet-nakoming dus 16 augustus 2022, toen wet nr. 16/2022 – waarbij richtlijn 2018/1972 volledig is omgezet – in de *Diário da República* is bekendgemaakt en aan de Commissie is meegedeeld, terwijl alle na deze datum gedane mededelingen slechts betrekking hadden op administratieve informatie, die soms door de Commissie zelf is opgevraagd.

72 Mocht het Hof oordelen dat de concordantietabel relevant is voor de vaststelling van de einddatum van de gestelde niet-nakoming, dan moet hoe dan ook 8 september 2022 in aanmerking worden genomen, dat wil zeggen de datum waarop de Portugese regering deze tabel, samen met meer gedetailleerde informatie, heeft meegedeeld aan de Commissie.

73 Wat ten slotte de financiële draagkracht van Portugal betreft, betoogt de Portugese Republiek dat de methode die de Commissie heeft gevolgd in haar in punt 58 van dit arrest genoemde mededeling van 25 februari 2019, moet worden herzien, en dat het Hof moet gebruikmaken van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover het in dit verband beschikt. Met name de inflatie en de gevolgen van het Russisch-Oekraïense conflict moeten in aanmerking worden genomen. Het Hof heeft overigens reeds erkend dat de inflatie en het bbp van de lidstaten belangrijk zijn om hun financiële draagkracht te beoordelen.

74 In de derde plaats betwist de Portugese Republiek de berekeningen van de Commissie. Zij merkt op dat een eventuele veroordeling tot betaling van een forfaitaire som en in voorkomend geval de vaststelling van het bedrag ervan afhankelijk moeten blijven van alle relevante factoren die verband houden met zowel de kenmerken van de vastgestelde inbreuk als de houding van de betrokken lidstaat. In zoverre moet het opleggen van een forfaitair bedrag in de eerste plaats een afschrikkend effect hebben, waarbij rekening moet worden gehouden met die houding en met het evenredigheidsbeginsel.

75 Aangezien de situatie die de Commissie het Hof ter beoordeling heeft voorgelegd, te wijten is aan een geheel van objectieve omstandigheden en er nooit een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 260, lid 3, VWEU tegen deze lidstaat is ingesteld, bestaat er volgens de Portugese Republiek om te beginnen geen objectieve noodzaak om enig gedrag van de Portugese autoriteiten te corrigeren. In werkelijkheid is de vertraging bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 te wijten aan overmacht. Het was voor die lidstaat namelijk objectief onmogelijk om deze richtlijn binnen de daarin gestelde termijn om te zetten.

76 Wat vervolgens de consequenties van deze vertraging voor de interne markt betreft, wordt geen herstel nagestreefd waardoor een veroordeling tot betaling van een forfaitaire som zou worden gerechtvaardigd. De omzetting van richtlijn 2018/1972 heeft in de lidstaten in het algemeen vertraging opgelopen, zodat de Portugese situatie de harmonische en coherente werking van het Europese kader voor elektronische communicatie niet verstoort.

77 Ten slotte zou het Hof, zelfs indien het zou oordelen dat een sanctie moet worden opgelegd, alle redenen moeten onderzoeken die zijn aangevoerd om de door de Commissie voorgestelde forfaitaire som te verlagen.

– *Beoordeling door het Hof*

78 Aangezien het blijkens punt 47 van dit arrest vaststaat dat de Portugese Republiek bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn geen enkele maatregel voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 aan de Commissie had meegedeeld in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU, valt de aldus geconstateerde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van deze bepaling.

79 Het is vaste rechtspraak dat het doel van de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som op grond van die bepaling berust op de beoordeling van de gevolgen van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en openbare belangen, met name wanneer de niet-nakoming gedurende een lange periode heeft voortgeduurd [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

80 Wat betreft de wenselijkheid om in casu een forfaitaire som op te leggen, zij eraan herinnerd dat het aan het Hof staat om in elke zaak naargelang van de omstandigheden van het geding dat aanhangig is gemaakt alsook naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het nodig acht, de geldelijke sancties vast te stellen die passend zijn, met name om de herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

81 In de onderhavige zaak moet worden geoordeeld dat de Portugese Republiek weliswaar gedurende de gehele precontentieuze procedure met de diensten van de Commissie heeft samengewerkt en deze diensten op de hoogte heeft gehouden van de redenen waarom zij richtlijn 2018/1972 niet had kunnen omzetten in het Portugese recht, maar dat alle juridische en feitelijke elementen die samenhangen met de geconstateerde niet-nakoming – te weten het feit dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en zelfs op de datum van instelling van het onderhavige beroep geen mededeling is gedaan van de maatregelen die nodig zijn voor de volledige omzetting van deze richtlijn – een aanwijzing vormen dat mogelijkerwijs een afschrikkende maatregel als de oplegging van een forfaitaire som moet worden vastgesteld om daadwerkelijk te voorkomen dat soortgelijke inbreuken op het Unierecht in de toekomst opnieuw worden begaan [zie naar analogie arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

82 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door het in de punten 66 en 67 van dit arrest uiteengezette betoog van de Portugese Republiek.

83 Ten eerste kan de omstandigheid dat de omzetting van richtlijn 2018/1972 heeft plaatsgevonden op het tijdstip van de vervroegde ontbinding van het parlement van de Republiek, namelijk niet worden aangevoerd om de niet-nakoming van Unierechtelijke verplichtingen te rechtvaardigen [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punten 72 en 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

84 Ten tweede vormt het bbp per capita van de betrokken lidstaat weliswaar een factor die in aanmerking kan worden genomen bij de berekening van het bedrag van een financiële sanctie, maar kan het niet relevant zijn bij de beoordeling of een dergelijke sanctie moet worden opgelegd.

85 Ten derde geldt hetzelfde voor de complexiteit van richtlijn 2018/1972 en voor de omstandigheid dat andere lidstaten deze richtlijn te laat hebben omgezet. Bovendien heeft de Portugese Republiek de Uniewetgever niet verzocht om de termijn voor omzetting van deze richtlijn te verlengen en was de Uniewetgever van mening dat die richtlijn geen moeilijkheden opleverde die de lidstaten beletten deze richtlijn binnen de in artikel 124 ervan vastgestelde termijn om te zetten. Het standpunt van de overige lidstaten daarover is irrelevant voor de beoordeling van het bestaan van de gestelde niet-nakoming.

86 Wat ten vierde de gevolgen van de COVID-19-pandemie betreft, die begin 2020 is uitgebroken, is niet aangetoond of zelfs maar gesteld dat zij de volledige vertraging bij de omzetting van richtlijn 2018/1972 door de Portugese Republiek verklaart.

87 Wat ten vijfde het in februari 2022 begonnen Russisch-Oekraïense conflict alsook de gevolgen daarvan voor de inflatie en het bbp betreft, kan worden volstaan met de opmerking dat deze omstandigheden – gesteld dat zij afbreuk kunnen doen aan het vermogen van een lidstaat om de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen – zich pas hebben voorgedaan na het verstrijken van de termijn voor de omzetting van richtlijn 2018/1972, die in artikel 124 ervan was vastgesteld op 21 december 2020.

88 Ten zesde kan de omzetting van richtlijn 2018/1972 in de Portugese rechtsorde na het verstrijken van deze termijn weliswaar rechtvaardigen dat wordt afgezien van het opleggen van een dwangsom – zoals de Commissie zelf heeft opgemerkt in haar akte van 22 maart 2023, waarbij zij haar beroep gedeeltelijk heeft ingetrokken – maar is die omzetting niet in strijd met de in punt 79 van dit arrest in herinnering gebrachte doelstelling die wordt nagestreefd met het opleggen van een forfaitaire som. Het is namelijk de te late omzetting van richtlijn 2018/1972 die gevolgen kan hebben voor de particuliere en de openbare belangen, met name wanneer een dergelijke niet-nakoming gedurende een lange periode heeft voortgeduurd.

89 Gelet op het voorgaande is het dienstig de Portugese Republiek een forfaitaire som op te leggen.

90 Wat betreft de berekening van deze forfaitaire som, zij eraan herinnerd dat het aan het Hof staat om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake – zoals deze wordt afgebakend door de voorstellen van de Commissie – de hoogte van die forfaitaire som tot de betaling waarvan een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan worden veroordeeld, zodanig vast te stellen dat deze som in de gegeven omstandigheden passend is en daarnaast evenredig is aan de begane inbreuk. In dit verband relevante factoren zijn de ernst van de geconstateerde inbreuk, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

91 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, zij eraan herinnerd dat de verplichting om nationale maatregelen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten en de verplichting om deze maatregelen aan de Commissie mee te delen voor de lidstaten wezenlijke verplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te waarborgen, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen altijd moet worden geacht ernstig te zijn [arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

92 In casu moet worden geconstateerd dat de Portugese Republiek – zoals blijkt uit punt 47 van het onderhavige arrest – bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, te weten op 23 november 2021, de krachtens richtlijn 2018/1972 op haar rustende verplichtingen tot omzetting niet is nagekomen, zodat de volle werking van het Unierecht niet is gewaarborgd. De ernst van deze niet-nakoming wordt bovendien verzwaard door de omstandigheid dat de Portugese Republiek op die datum nog geen enkele maatregel ter omzetting van die richtlijn had meegedeeld.

93 Bovendien is richtlijn 2018/1972 – zoals de Commissie opmerkt – de belangrijkste wetgevingshandeling op het gebied van elektronische communicatie.

94 Om te beginnen wordt bij richtlijn 2018/1972 volgens artikel 1, lid 1, ervan met name „een geharmoniseerd kader voor de regelgeving inzake elektronischecommunicatienetwerken, elektronischecommunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten, evenals inzake bepaalde aspecten van eindapparatuur vastgesteld” en „legt [die richtlijn] taken van de nationale regelgevende instanties en, indien van toepassing, van andere bevoegde instanties vast, alsmede een reeks procedures om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele Europese Unie te waarborgen”.

95 Voorts strekt richtlijn 2018/1972 er volgens artikel 1, lid 2, toe om, ten eerste een interne markt voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten te realiseren, die leidt tot het opzetten en benutten van netwerken met zeer hoge capaciteit, duurzame concurrentie, interoperabiliteit van elektronischecommunicatiediensten, toegankelijkheid, veiligheid van netwerken en diensten en voordelen voor de eindgebruiker, ten tweede ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Unie voor het publiek beschikbare diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs worden aangeboden, ten derde maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze voorziet in de behoeften van eindgebruikers, met inbegrip van de behoefte van eindgebruikers met een handicap om op voet van gelijkheid met anderen toegang te hebben tot de diensten, en ten vierde de noodzakelijke rechten van eindgebruikers vast te stellen.

96 Ten slotte brengt richtlijn 2018/1972 – zoals blijkt uit de overwegingen 2 en 3 ervan – wijzigingen aan in het regelgevingskader dat vóór de vaststelling van deze richtlijn van kracht was, teneinde rekening te houden met de technologische en marktontwikkelingen.

97 Zoals de Portugese Republiek opmerkt, is het gebied in kwestie reeds geregeld bij andere Unierechtelijke handelingen, die bij voormelde richtlijn worden gewijzigd of door haar worden vervangen.

98 Richtlijn 2018/1972 is echter meer dan enkel een codificatie van die handelingen. Zoals de Commissie opmerkt zonder door de Portugese Republiek te worden tegengesproken, biedt het EECC de consument meer keuzemogelijkheden en kent het hem meer rechten toe – doordat het

hogere normen voor communicatiediensten waarborgt – en versterkt het de rol van de nationale regelgevende instanties door een minimumpakket aan bevoegdheden voor deze instanties vast te stellen en hun onafhankelijkheid te versterken door benoemingscriteria en rapportageverplichtingen vast te stellen. Bovendien regelt het EECC verschillende aspecten van het aanbieden van elektronischecommunicatiediensten, waaronder universeledienstverplichtingen, nummervoorraden en de rechten van eindgebruikers. De aanscherping van de in het EECC neergelegde regels voor de organisatie van de sector elektronische communicatie is erop gericht de veiligheid en de bescherming van de consument te verbeteren, met name wat betreft de toegang tot deze diensten tegen een betaalbare prijs.

99 Zoals de Commissie terecht aanvoert, is het feit dat de Portugese Republiek richtlijn 2018/1972 niet heeft omgezet, ten eerste nadelig voor de regelgevingspraktijken in de gehele Unie met betrekking tot het beheer van het elektronischecommunicatiesysteem, de spectrummachtigingen en de regels inzake markttoegang. Daardoor kunnen ondernemingen niet profiteren van meer coherente en voorspelbare procedures voor het verlenen of vernieuwen van bestaande spectrumgebruiksrechten, noch van de uit de minimumduur van de spectrumlicenties van 20 jaar resulterende voorspelbaarheid van de regulering. Dergelijke tekortkomingen hebben een rechtstreekse invloed op de beschikbaarheid en de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit in de Unie. Daarnaast kunnen consumenten niet profiteren van een reeks tastbare voordelen die deze richtlijn hun verschaft, zoals oplossingen voor de toegang tot betaalbare communicatiediensten, de verplichting om hun duidelijke informatie over contracten te verstrekken, de verplichting om transparante tarieven toe te passen, de vereenvoudiging van het overstappen van netwerkprovider om meer betaalbare retailtarieven te bevorderen en de verplichting voor exploitanten om eindgebruikers met een handicap gelijkwaardige toegang tot communicatiediensten te bieden.

100 Wat in de tweede plaats de duur van de inbreuk betreft, zij eraan herinnerd dat bij de beoordeling daarvan in beginsel rekening moet worden gehouden met de datum waarop het Hof de feiten beoordeelt, en dat deze beoordeling moet worden geacht te worden verricht op de datum waarop de procedure wordt afgesloten [zie in die zin arrest van 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

101 Wat ten eerste het begin van de periode betreft die in aanmerking moet worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de op grond van artikel 260, lid 3, VWEU op te leggen forfaitaire som, heeft het Hof geoordeeld dat – anders dan bij de dwangsom per dag – de datum die in aanmerking moet worden genomen voor de beoordeling van de duur van de niet-nakoming in kwestie, niet de datum is waarop de termijn verstrijkt die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, maar de datum waarop de in de betrokken richtlijn vastgestelde omzettingstermijn verstrijkt [zie in die zin arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 79, en Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 90].

102 In casu wordt niet op goede gronden betwist dat de Portugese Republiek bij het verstrijken van de in artikel 124 van richtlijn 2018/1972 vastgestelde omzettingstermijn – te weten op 21 december 2020 – niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om de omzetting van deze richtlijn te waarborgen, en dat zij dergelijke bepalingen bijgevolg evenmin aan de Commissie had meegedeeld.

103 Ten tweede staat het vast dat de in punt 47 van het onderhavige arrest geconstateerde niet-nakoming is geëindigd.

104 Partijen verschillen evenwel van mening over de vraag op welke datum dit is gebeurd. Volgens de Commissie is aan deze niet-nakoming een einde gekomen op de datum waarop de Portugese Republiek de bijgewerkte versie van de concordantietabel heeft meegedeeld, te weten op 25 oktober 2022. De Portugese Republiek is daarentegen van mening dat deze niet-nakoming geëindigd is op de datum waarop zij wet nr. 16/2022 heeft meegedeeld aan de Commissie, te weten op 16 augustus 2022.

105 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 260, lid 3, VWEU niet alleen tot doel heeft om de lidstaten ertoe te brengen zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder een dergelijke maatregel wellicht zou blijven voortduren, maar tevens om de procedure voor het opleggen van financiële sancties wegens niet-nakoming van de verplichting tot mededeling van een maatregel ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn lichter en sneller te maken, teneinde te waarborgen dat de lidstaten de krachtens het Unierecht op hen rustende verplichtingen nakomen alsook alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen die nodig zijn om die richtlijn om te zetten in hun respectieve rechtsorden [zie in die zin arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

106 De mededeling die de lidstaten moeten doen krachtens artikel 260, lid 3, VWEU – gelezen in het licht van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking – strekt er namelijk toe de vervulling van de taak van de Commissie te vergemakkelijken, die er volgens artikel 17 VEU onder meer in bestaat om toe te zien op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen. Deze mededeling dient dan ook voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te bevatten over de inhoud van de nationale normen waarbij een richtlijn wordt omgezet. Zo moet in deze mededeling, die vergezeld kan gaan van een concordantietabel waarin het verband tussen de bepalingen van deze richtlijn en die van deze normen wordt weergegeven, op ondubbelzinnige wijze worden uiteengezet met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de betrokken lidstaat meent de verschillende verplichtingen te zijn nagekomen die hem bij de richtlijn worden opgelegd. Zonder dergelijke inlichtingen is de Commissie niet in staat om na te gaan of de lidstaat de richtlijn in kwestie daadwerkelijk en volledig heeft uitgevoerd. Komt een lidstaat deze verplichting niet na – door ofwel in het geheel geen of slechts een gedeeltelijke mededeling te doen, ofwel onvoldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verschaffen, dan kan dit op zichzelf reeds rechtvaardigen dat de in artikel 260, lid 3, VWEU geregelde procedure voor de vaststelling van deze niet-nakoming wordt ingeleid [zie naar analogie van artikel 258 VWEU, arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

107 Hieruit volgt dat de in die bepaling bedoelde mededeling weliswaar vergezeld kan gaan van een dergelijke concordantietabel, maar dat deze mededeling enkel tot doel heeft te vermelden met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de betrokken lidstaat meent de verschillende verplichtingen te zijn nagekomen die hem bij de richtlijn in kwestie worden opgelegd.

108 In casu heeft de Portugese Republiek de Commissie op 16 augustus 2022 wet nr. 16/2022 ter kennis gebracht, omdat zij van mening was dat richtlijn 2018/1972 bij deze wet volledig was omgezet in haar nationale rechtsorde.

109 Met deze kennisgeving heeft de Portugese Republiek dus een einde gemaakt aan de in punt 47 van dit arrest geconstateerde niet-nakoming.

110 Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld dat de woorden „verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting" in artikel 260, lid 3, VWEU verwijzen naar de verplichting van de lidstaten om voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen over de maatregelen ter omzetting van een richtlijn te verstrekken. Teneinde te voldoen aan de verplichting om de rechtszekerheid in acht te nemen en ervoor te zorgen dat alle bepalingen van deze richtlijn op hun volledige grondgebied worden omgezet, zijn de lidstaten gehouden om uiteen te zetten met welke nationale bepaling of bepalingen elk van de bepalingen van de richtlijn wordt omgezet. Nadat deze mededeling, die in voorkomend geval vergezeld kan gaan van een concordantietabel, is gedaan, staat het aan de Commissie om met het oog op een verzoek om de betrokken lidstaat een in artikel 260, lid 3, VWEU bedoelde financiële sanctie op te leggen, het bewijs te leveren dat bepaalde omzettingsmaatregelen kennelijk ontbreken of zich niet uitstrekken tot het gehele grondgebied van die lidstaat, met dien verstande dat het in de op grond van laatstgenoemde bepaling ingeleide gerechtelijke procedure niet aan het Hof staat om te onderzoeken of de aan de Commissie meegedeelde nationale maatregelen zorgen voor een juiste omzetting van de bepalingen van de richtlijn in kwestie [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 59).

111 In casu heeft de Commissie niet gesteld dat ondanks de aanneming van wet nr. 16/2022 bepaalde maatregelen tot omzetting van richtlijn 2018/1972 nog steeds kennelijk ontbraken of niet het gehele Portugese grondgebied bestreken.

112 Hieruit volgt dat de in punt 47 van dit arrest geconstateerde niet-nakoming heeft voortgeduurd in de periode tussen 22 december 2020 en 15 augustus 2022, dat wil zeggen gedurende een periode van 601 dagen, hetgeen zeer lang is.

113 In aanmerking dient evenwel te worden genomen dat deze duur mogelijkerwijs resulteerde uit uitzonderlijke omstandigheden die verband hielden met de COVID-19-pandemie. De Portugese Republiek betoogt namelijk – zonder te worden tegengesproken – dat deze omstandigheden, die onvoorzienbaar waren en zich voordeden buiten haar wil om, het voor de omzetting van richtlijn 2018/1972 nodige wetgevingsproces vertraging hebben doen oplopen en bijgevolg hebben geleid tot een verlenging van de periode waarin die niet-nakoming heeft voortgeduurd.

114 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat rekening moet worden gehouden met het bbp van die lidstaat op de datum van het onderzoek van de feiten door het Hof [zie in die zin arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 85, en Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 97].

115 De Commissie stelt voor om niet alleen rekening te houden met het bbp van de Portugese Republiek, maar ook met het institutionele gewicht van deze lidstaat in de Unie, uitgedrukt in het aantal zetels dat hij heeft in het Europees Parlement. Zij is tevens van mening dat een aanpassingscoëfficiënt van 4,5 moet worden gebruikt om ervoor te zorgen dat de sancties die zij het Hof verzoekt aan die lidstaat op te leggen, evenredig en afschrikkend zijn.

116 Het Hof heeft echter recentelijk zeer duidelijk gepreciseerd dat het niet onontbeerlijk lijkt het institutionele gewicht van de betrokken lidstaat in aanmerking te nemen om een voldoende afschrikkende werking te waarborgen en die lidstaat ertoe te brengen zijn huidige of toekomstige

gedrag te wijzigen, alsmede dat de Commissie niet heeft aangetoond aan de hand van welke objectieve criteria zij de waarde van de aanpassingscoëfficiënt op 4,5 heeft vastgesteld [zie in die zin arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punten 115 en 117].

117 Gelet op alle omstandigheden van de onderhavige zaak en op de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU – waarin is bepaald dat het geen hogere forfaitaire som mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven – moet worden geoordeeld dat een forfaitaire som moet worden opgelegd voor een bedrag van 2 800 000 EUR, om daadwerkelijk te voorkomen dat in de toekomst opnieuw inbreuken worden begaan die vergelijkbaar zijn met die welke voortvloeien uit de schending van artikel 124 van richtlijn 2018/1972 en die afbreuk doen aan de volle werking van het Unierecht.

118 Derhalve moet de Portugese Republiek worden veroordeeld om de Commissie een forfaitaire som van 2 800 000 EUR te betalen.

Kosten

119 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Op grond van artikel 141, lid 1, van dit Reglement wordt de partij die afstand doet van instantie, in de proceskosten veroordeeld voor zover de andere partij dit heeft gevorderd in haar opmerkingen over de afstand van instantie. In artikel 141, lid 2, van dat Reglement is evenwel bepaald dat op vordering van de partij die afstand doet van instantie, de andere partij in de kosten wordt verwezen, indien dit op grond van de houding van deze andere partij gerechtvaardigd lijkt te zijn. Ten slotte bepaalt artikel 141, lid 4, van datzelfde Reglement dat bij gebreke van een vordering ten aanzien van de kosten, elke partij haar eigen kosten draagt.

120 Hoewel de Commissie in casu heeft geconcludeerd tot verwijzing van de Portugese Republiek in de kosten en ofschoon de niet-nakoming is geconstateerd, heeft deze instelling gedeeltelijk afstand gedaan van haar beroep zonder te vorderen dat deze lidstaat de kosten van het onderhavige beroep draagt, terwijl die lidstaat in zijn opmerkingen over de afstand van instantie van de Commissie heeft gevorderd dat deze instelling wordt verwezen in de kosten.

121 Niettemin zij opgemerkt dat de afstand van instantie door de Commissie het gevolg was van de houding van de Portugese Republiek – aangezien deze lidstaat wet nr. 16/2022 pas na de inleiding van het onderhavige beroep heeft aangenomen en aan de Commissie ter kennis heeft gebracht – alsmede dat de vordering van die instelling om die lidstaat te veroordelen tot betaling van een dwangsom wegens die houding zonder voorwerp is geraakt en door de Commissie is ingetrokken.

122 Derhalve – en omdat geen relevant onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds de kosten die verband houden met de in punt 47 van dit arrest geconstateerde niet-nakoming en anderzijds de kosten die verband houden met de gedeeltelijke afstand van instantie door de Commissie – moet worden beslist dat de Portugese Republiek naast haar eigen kosten ook de kosten van de Commissie zal dragen.

Het Hof (Negende kamer) verklaart:

1) **De Portugese Republiek is in de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 124, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie tekortgeschoten doordat zij bij het verstrijken van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft aangenomen die nodig zijn om te voldoen aan deze richtlijn, en doordat zij dergelijke bepalingen bijgevolg niet heeft meegedeeld aan de Europese Commissie.**

2) **De Portugese Republiek wordt veroordeeld om de Europese Commissie een forfaitaire som van 2 800 000 EUR te betalen.**

3) **De Portugese Republiek wordt behalve in haar eigen kosten ook verwezen in de kosten van de Europese Commissie.**

ondertekeningen