Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 14 marca 2024 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Dyrektywa (UE) 2018/1972 – Europejski kodeks łączności elektronicznej – Brak transpozycji i poinformowania o przepisach transponujących – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia zapłaty w formie ryczałtu i okresowej kary pieniężnej – Kryteria służące ustaleniu wysokości kary – Częściowe cofnięcie środka prawnego

W sprawie C-449/22

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE i art. 260 ust. 3 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 7 lipca 2022 r.,

**Komisja Europejska**, którą reprezentowali P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari i E. Manhaeve, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Republice Portugalskiej**, którą reprezentowały P. Barros da Costa i A. Pimenta, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: J.-C. Bonichot, pełniący obowiązki prezesa izby, S. Rodin i L. S. Rossi (sprawozdawczyni), sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: portugalski.

## Wyrok

1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że poprzez nieprzyjęcie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36) najpóźniej w dniu 21 grudnia 2020 r., a w każdym razie poprzez niepoinformowanie Komisji o takich przepisach Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 124 ust. 1 tej dyrektywy;

– zasądzenie od Republiki Portugalskiej zapłaty ryczałtu w wysokości 5181,3 EUR dziennie, licząc od dnia 22 grudnia 2020 r. do dnia wywiązania się z obowiązku notyfikacji lub do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, lecz nie mniej niż 1 286 000 EUR;

– zasądzenie od Republiki Portugalskiej zapłaty dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 23 307,3 EUR, licząc od dnia ogłoszenia tego wyroku do dnia wywiązania się przez to państwo członkowskie ze wspomnianego obowiązku, oraz

– obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

### Ramy prawne

2 Motywy 2 i 3 dyrektywy 2018/1972 stanowią:

„(2) Funkcjonowanie pięciu dyrektyw, które stanowią część obowiązujących ram regulacyjnych dla sieci i usług łączności elektronicznej […], podlega okresowemu przeglądowi przeprowadzanemu przez Komisję w szczególności w celu określenia potrzeby zmiany w świetle rozwoju techniki i sytuacji rynkowej.

(3) W swym komunikacie z dnia 6 maja 2015 r. ustanawiającym strategię jednolitego rynku cyfrowego dla Europy Komisja wskazała, że przegląd ram regulacyjnych sektora telekomunikacyjnego dotyczyłby głównie środków nastawionych na zachęcanie do inwestowania w szybkie sieci szerokopasmowe, zapewnienie spójnego podejścia w ramach rynku wewnętrznego do polityki widma radiowego i zarządzania widmem, ustanowienie warunków do funkcjonowania prawdziwego rynku wewnętrznego dzięki przezwyciężeniu fragmentacji regulacyjnej, zapewnienie skutecznej ochrony konsumentów, równych warunków działania wszystkim uczestnikom rynku i spójnego stosowania przepisów, a także zapewnienie większej skuteczności regulacyjnych ram instytucjonalnych”.

3 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot, zakres stosowania i cele”, stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy prawne regulujące sieci łączności elektronicznej, usługi łączności elektronicznej, urządzenia i usługi towarzyszące i niektóre aspekty urządzeń końcowych. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych i, w stosownych przypadkach, innych właściwych organów oraz zbiór procedur w celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania ram prawnych w obrębie Unii [Europejskiej].

2. Celami niniejszej dyrektywy są:

a) wdrożenie rynku wewnętrznego w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej prowadzące do realizacji i rozpowszechniania sieci o bardzo dużej przepustowości, powstania zrównoważonej konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej, dostępności, bezpieczeństwa sieci i usług oraz korzyści dla użytkownika końcowego; oraz

b) zapewnienie świadczenia w całej Unii publicznie dostępnych, przystępnych cenowo usług dobrej jakości poprzez skuteczną konkurencję i wybór, aby sprostać sytuacjom, w których rynek nie zaspokaja w sposób zadowalający potrzeb użytkowników końcowych, w tym użytkowników z niepełnosprawnościami, tak aby mieli oni dostęp do usług na równi z innymi użytkownikami końcowymi, oraz ustanowić niezbędne prawa użytkowników końcowych.

[…]”.

4 Artykuł 124 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Transpozycja”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, najpóźniej do dnia 21 grudnia 2020 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 21 grudnia 2020 r.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Przepisy te zawierają także wskazanie, że w istniejących przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odniesienia do dyrektyw uchylonych niniejszą dyrektywą należy odczytywać jako odniesienia do niniejszej dyrektywy. Metody dokonywania takiego odniesienia i formułowania takiego wskazania określane są przez państwa członkowskie”.

## Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

5 Biorąc pod uwagę, że Republika Portugalska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2018/1972 zgodnie z jej art. 124, Komisja skierowała w dniu 3 lutego 2021 r. do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia i wezwała je do przedstawienia swoich uwag.

6 W dniu 12 kwietnia 2021 r. władze portugalskie przesłały na to wezwanie odpowiedź, w której wyjaśniły poszczególne etapy procedury wszczętej w celu transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa portugalskiego. Władze te poinformowały w szczególności, że projekt ustawy został zatwierdzony przez radę ministrów w celu skierowania go do parlamentu w dniu 1 kwietnia 2021 r. oraz że projekt ten zostanie przyjęty w drugim kwartale 2021 r.

7 W braku innych informacji dotyczących transpozycji dyrektywy 2018/1972 Komisja w dniu 23 września 2021 r. skierowała do Republiki Portugalskiej uzasadnioną opinię, w której zażądała od rzeczonego państwa wykonania wspomnianej dyrektywy przed dniem 23 listopada 2021 r.

8 W dniu 25 listopada 2021 r. władze portugalskie przesłały na tę uzasadnioną opinię odpowiedź, w której przekazały Komisji informacje na temat stanu transpozycji dyrektywy 2018/1972, która opóźniła się ze względu na zmiany, które nastąpiły w Portugalii, ale nie przedstawiły żadnych informacji w przedmiocie ewentualnych dat transpozycji tej dyrektywy.

9 Biorąc pod uwagę, że Republika Portugalska nie przyjęła przepisów niezbędnych do wykonania omawianej dyrektywy, w dniu 6 kwietnia 2022 r. Komisja postanowiła wnieść do Trybunału skargę rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu.

10 W dniu 22 kwietnia 2022 r. władze portugalskie skierowały do Komisji pismo informujące, że rada ministrów przyjęła projekt ustawy mającej na celu transpozycję dyrektywy 2018/1972 i zobowiązały się do informowania Komisji o trwającym procesie legislacyjnym

11 W dniu 31 maja 2022 r. władze portugalskie skierowały do Komisji kolejne pismo informujące, że projekt ustawy został w całości skierowany do rozpatrzenia przez parlament.

12 W pismach z dnia 29 czerwca i 30 czerwca 2022 r. władze portugalskie poinformowały Komisję o różnych etapach procesu legislacyjnego i o harmonogramie transpozycji dyrektywy 2018/1972.

13 W dniu 7 lipca 2022 r. Komisja wniosła skargę rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu.

14 Republika Portugalska wnosi do Trybunału, tytułem żądania głównego, o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania, tytułem żądania ewentualnego, o nienakładanie żadnej kary, a także, tytułem dalszego żądania ewentualnego, o nienakładanie okresowej kary pieniężnej i o obniżenie zaproponowanej przez Komisję kwoty ryczałtu.

15 W dniu 25 lipca 2022 r. Republika Portugalska przesłała Komisji informacje w przedmiocie przestrzegania harmonogramu przekazanego jej wcześniej przez to państwo członkowskie, a także w przedmiocie zatwierdzenia projektu ustawy, o którym mowa w pkt 10 niniejszego wyroku, oraz głosowania parlamentarnego z dnia 21 lipca 2022 r. Wraz z tą informacją przesłano między innymi zatwierdzony tekst wspomnianego projektu ustawy.

16 W dniu 16 sierpnia 2022 r. Republika Portugalska poinformowała Komisję o publikacji w *Diário da República* ustawy nr 16 z dnia 16 sierpnia 2022 r. (zwanej dalej „ustawą nr 16/2022”), która zdaniem tego państwa członkowskiego w pełni transponuje dyrektywę 2018/1972 do portugalskiego porządku prawnego.

17 W dniu 8 września 2022 r. Republika Portugalska przekazała Komisji tabelę korelacji między przepisami dyrektywy 2018/1972 a przepisami ustawy nr 16/2022 (zwaną dalej „tabelą korelacji”).

18 W dniach 18 października i 24 października 2022 r. rzeczone państwo członkowskie notyfikowało Komisji sześć dodatkowych przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2018/1972.

19 W dniu 25 października 2022 r. owo państwo członkowskie notyfikowało Komisji zaktualizowaną wersję tabeli korelacji.

20 W dniu 19 grudnia 2022 r. pisemny etap postępowania w niniejszej sprawie został zamknięty.

21 W piśmie z dnia 22 marca 2023 r. Komisja poinformowała Trybunał, że transpozycję dyrektywy 2018/1972 przez Republikę Portugalską można uznać za dokonaną w dniu 25 października 2022 r., i częściowo cofnęła skargę, doprecyzowując jednocześnie swoje żądania dotyczące zasądzenia od rzeczonego państwa członkowskiego zapłaty ryczałtu w kwocie 3 481 833,6 EUR.

22 W dniu 17 kwietnia 2023 r. Republika Portugalska przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie częściowego cofnięcia skargi przez Komisję.

## W przedmiocie skargi

### *W przedmiocie uchybienia w świetle art. 258 TFUE*

*Argumentacja stron*

23 Komisja przypomina, że na podstawie art. 288 akapit trzeci TFUE państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia przepisów niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektyw do ich krajowych porządków prawnych w terminach wskazanych w tych dyrektywach oraz do niezwłocznego poinformowania Komisji o tych przepisach.

24 Komisja wyjaśnia, że istnienie uchybienia należy oceniać na podstawie sytuacji danego państwa członkowskiego w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

25 Otóż w niniejszej sprawie w dniu upływu wspomnianego terminu, a nawet w dniu wniesienia skargi rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu, Republika Portugalska wciąż nie przyjęła przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2018/1972 do swojego prawa krajowego, a w każdym razie nie poinformowała o nich Komisji.

26 Zdaniem Komisji Republika Portugalska nie kwestionuje w rzeczywistości zarzucanego jej uchybienia, lecz ogranicza się do usprawiedliwienia go okolicznościami o charakterze praktycznym i wewnętrznym. Tymczasem braku transpozycji dyrektywy w terminie w niej przewidzianym nie można usprawiedliwić takimi okolicznościami.

27 Republika Portugalska odpowiada przede wszystkim, że poprzez ustawę nr 16/2022, o której poinformowała Komisję tego samego dnia, w którym ustawa ta została opublikowana w *Diário da República*, w pełni wykonała zobowiązania ciążące na niej na mocy dyrektywy 2018/1972.

28 Następnie rzeczone państwo członkowskie uważa, że każde ewentualne uchybienie powinno być oceniane w świetle złożoności tej dyrektywy, znajdującej potwierdzenie w znacznej liczbie postępowań w sprawie naruszeń wszczętych przeciwko innym państwom członkowskim, a także w świetle wewnętrznego procesu transpozycji.

29 W każdym razie harmonogram transpozycji dyrektywy 2018/1972 do portugalskiego porządku prawnego nie miał zdaniem owego państwa wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego łączności elektronicznej, ponieważ dyrektywa ta stanowi w jego opinii jedynie przekształcenie uregulowań rynku już regulowanego. Otóż przepisy te zostały już, jego zdaniem, transponowane do tego porządku prawnego.

30 Wreszcie Republika Portugalska zawsze działała, w swojej opinii, w duchu kooperacji i lojalnej współpracy z Komisją, w przeciwieństwie do samej Komisji, która wniosła skargę rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu zaledwie miesiąc przed publikacją ustawy nr 16/2022 w *Diário da República*. Komisja zignorowała zatem przekazane jej przez to państwo członkowskie informacje w przedmiocie przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego transpozycji dyrektywy 2018/1972, w szczególności w odniesieniu do przestrzegania harmonogramu prac legislacyjnych, a także wysiłki, jakie władze portugalskie włożyły w ten złożony proces.

31 W replice Komisja twierdzi, że argumenty podniesione przez Republikę Portugalską nie wystarczają, aby wykluczyć uchybienie.

32 Przede wszystkim okoliczność, że ustawa nr 16/2022 została notyfikowana Komisji w dniu jej publikacji, nie może zaradzić istnieniu zarzucanego uchybienia. Z jednej strony bowiem – tabela korelacji została przekazana Komisji dopiero w dniu 8 września 2022 r., w związku z czym dzień ten jest zdaniem Komisji pierwszym dniem, w którym Republikę Portugalską można by ewentualnie uznać za nieuchybiającą swoim zobowiązaniom, a z drugiej strony – w październiku 2022 r. rzeczone państwo członkowskie poinformowało o innych przepisach transponujących. W każdym razie dniem właściwym do celów oceny istnienia uchybienia jest zdaniem Komisji dzień, w którym upływa termin wyznaczony w uzasadnionej opinii, czyli – w niniejszej sprawie – dzień 23 listopada 2021 r.

33 Ponadto podnoszona złożoność dyrektywy 2018/1972 nie może zdaniem Komisji wykluczać uchybienia będącego przedmiotem postępowania.

34 Poza tym argumenty Republiki Portugalskiej dotyczące podnoszonego braku wpływu zarzucanego uchybienia na rynek wewnętrzny nie mają w opinii Komisji znaczenia, a w każdym razie nie są zasadne, ponieważ brak transpozycji dyrektywy 2018/1972 przełożył się w niniejszej sprawie na brak harmonizacji przepisów w dziedzinie telekomunikacji na poziomie europejskim, wywołujący negatywne skutki dla rynku i jego uczestników, a także dla zarządzania systemem łączności elektronicznej, zezwoleń związanych z widmem i reguł dostępu do rynku – ze szkodą zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla konsumentów.

35 Wreszcie okoliczność, że Republika Portugalska współpracowała z Komisją, nie ma zdaniem Komisji znaczenia dla oceny rzeczywistości naruszenia prawa Unii.

36 W duplice Republika Portugalska dodaje przede wszystkim, że wszystkie przepisy notyfikowane po dniu publikacji ustawy nr 16/2022, a mianowicie po dniu 16 sierpnia 2022 r., zostały przyjęte przed tą datą i notyfikowane na żądanie Komisji. Następnie, obowiązek notyfikacji dotyczy, zdaniem tego państwa, przepisów transponujących dyrektywę 2018/1972, a nie – tabeli korelacji. Wreszcie przedmiotem skargi wniesionej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE nie jest, w jej opinii, sprawdzenie prawidłowości transpozycji danej dyrektywy, ponieważ przypadki braku notyfikacji i braku transpozycji należy odróżnić od przypadków nieprawidłowej transpozycji, dlatego karę pieniężną można nałożyć – w przypadku tych ostatnich – tylko w wyniku skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesionej na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE.

*Ocena Trybunału*

37 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane w zależności od sytuacji istniejącej w danym państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo].

38 Zresztą Trybunał wielokrotnie orzekał, iż jeżeli dyrektywa wyraźnie przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, że przepisy niezbędne do jej wykonania zawierają odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji, to państwa członkowskie muszą w każdym razie przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo].

39 W niniejszej sprawie termin udzielenia odpowiedzi na uzasadnioną opinię upłynął w dniu 23 listopada 2021 r. Wobec tego istnienie zarzucanego uchybienia należy oceniać w świetle przepisów krajowych obowiązujących w tym dniu [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo].

40 W tym względzie bezsporne jest, że do wspomnianego dnia Republika Portugalska nie podjęła środków niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektywy 2018/1972 ani, wobec tego, nie poinformowała o tych środkach Komisji.

41 W celu usprawiedliwienia zarzucanego uchybienia Republika Portugalska podnosi szereg argumentów dotyczących, po pierwsze – przyjęcia ustawy nr 16/2022, o czym Komisja została poinformowana w dniu publikacji tej ustawy w *Diário da República*, po drugie – złożoności dyrektywy 2018/1972, po trzecie – braku wpływu opóźnienia w transpozycji tej dyrektywy do prawa portugalskiego na funkcjonowanie wewnętrznego rynku łączności elektronicznej, a po czwarte – ducha kooperacji i lojalnej współpracy z Komisją, którym zawsze wykazywało się to państwo członkowskie.

42 Tymczasem takimi argumentami nie można usprawiedliwić zarzucanego przez Komisję uchybienia.

43 Po pierwsze, jak bowiem wynika z pkt 37 i 39 niniejszego wyroku, dniem właściwym do dokonania oceny istnienia uchybienia zarzucanego przez Komisję jest dzień 23 listopada 2021 r. Tymczasem ustawa nr 16/2022 została przyjęta po tym dniu.

44 Po drugie, podnoszona złożoność dyrektywy 2018/1972 nie może zdaniem Trybunału wykluczyć uchybienia będącego przedmiotem niniejszego postępowania. Gdy prawodawca Unii wyznaczał bowiem termin transpozycji omawianej dyrektywy, był świadomy stopnia jej złożoności, a w każdym razie to wyłącznie ów prawodawca byłby uprawniony do przedłużenia wspomnianego terminu, nie zaś państwa członkowskie do odstępowania od niego ani Komisja do akceptowania takich odstąpień. Tymczasem Republika Portugalska nie podnosi, że podjęła niezbędne kroki mające na celu próbę uzyskania takiego przedłużenia.

45 Po trzecie, podnoszony brak wpływu uchybienia zarzucanego Republice Portugalskiej na rynek wewnętrzny nie ma znaczenia dla wykazania istnienia tego uchybienia, które ma charakter obiektywny.

46 Po czwarte, okoliczność, że Republika Portugalska współpracowała w swojej opinii z Komisją, także nie ma znaczenia dla oceny rzeczywistości rzeczonego uchybienia, ponieważ państwa członkowskie i instytucje Unii mają, zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE, obowiązek współpracy i ponieważ obowiązek ten obejmuje także właściwą i pełną transpozycję dyrektyw w terminach w nich przewidzianych.

47 Należy zatem stwierdzić, że poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2018/1972 i, wobec tego, niepoinformowanie o tych przepisach Komisji Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 124 ust. 1 tej dyrektywy.

### *W przedmiocie żądań wniesionych z tytułu art. 260 ust. 3 TFUE*

#### *W przedmiocie wniosku o zasądzenie zapłaty w formie okresowej kary pieniężnej*

48 Jak zauważono w pkt 21 niniejszego wyroku, w piśmie z dnia 22 marca 2023 r. Komisja uznała, że transpozycję dyrektywy 2018/1972 można uznać za dokonaną w dniu 25 października 2022 r., i wycofała w związku z tym wniosek o nałożenie okresowej kary pieniężnej.

49 W tych okolicznościach nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie tego wniosku.

#### *W przedmiocie wniosku o zasądzenie zapłaty w formie ryczałtu*

##### – *Argumentacja stron*

50 Komisja twierdzi z jednej strony, że dyrektywa 2018/1972 została przyjęta w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i wobec tego wchodzi w zakres stosowania art. 260 ust. 3 TFUE, a z drugiej strony, że uchybienie przez Republikę Portugalską zobowiązaniom przewidzianym w art. 124 tej dyrektywy – ponieważ rzeczone państwo członkowskie nie poinformowało Komisji o przepisach transponujących wspomnianą dyrektywę – stanowi oczywisty brak poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE.

51 Komisja przypomina, że w pkt 23 swojego komunikatu 2011/C 12/01, zatytułowanego „Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE” (Dz.U. 2011, C 12, s. 1) (zwanego dalej „komunikatem z 2011 r.”), wyjaśniła, że kary, jakie będzie ona proponować na mocy art. 260 ust. 3 TFUE, będą obliczane z wykorzystaniem tej samej metody, którą stosuje się w wypadku wnoszenia spraw do Trybunału w trybie art. 260 ust. 2 TFUE i którą wyjaśniła w pkt 14–18 swojego komunikatu SEC(2005) 1658, zatytułowanego „Stosowanie art. [260 TFUE]” (zwanego dalej „komunikatem z 2005 r.”).

52 W związku z tym ustalenie wysokości kary powinno być uzasadnione: w pierwszej kolejności – wagą uchybienia, w drugiej kolejności – czasem jego trwania, a w trzeciej kolejności – potrzebą zapewnienia skutku odstraszającego samej kary w celu uniknięcia kolejnych uchybień.

53 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o wagę uchybienia, zgodnie z pkt 16 komunikatu z 2005 r. i z komunikatem z 2011 r., to Komisja twierdzi, że ustaliła współczynnik wagi uchybienia, biorąc pod uwagę dwa parametry, a mianowicie, z jednej strony – znaczenie uregulowań Unii będących przedmiotem uchybienia, a z drugiej strony – konsekwencje tego uchybienia dla odnośnych interesów ogólnych i jednostkowych.

54 Tak więc z jednej strony Komisja zauważa, że dyrektywa 2018/1972 jest głównym aktem prawodawczym w dziedzinie łączności elektronicznej. Przede wszystkim, zdaniem Komisji, Europejski kodeks łączności elektronicznej (zwany dalej „EKŁE") modernizuje ramy regulacyjne Unii dotyczące łączności elektronicznej poprzez zwiększenie możliwości wyboru i praw konsumentów, zapewnienie wyższych standardów usług komunikacyjnych, wspieranie inwestycji w sieci o bardzo dużej przepustowości oraz promowanie bezprzewodowego dostępu do łączności o bardzo dużej przepustowości w całej Unii. Ponadto EKŁE wprowadza przepisy regulujące organizację sektora łączności elektronicznej, w tym jego strukturę instytucjonalną i zarządzanie nim. Kodeks wzmacnia rolę krajowych organów regulacyjnych poprzez ustanowienie minimalnego zestawu kompetencji dla tych organów, a także zwiększenie ich niezależności poprzez ustanowienie wymogów dotyczących ich powoływania i obowiązków w kwestii przekazywania informacji. Poza tym EKŁE zapewnia również skuteczne i efektywne zarządzanie widmem radiowym (zwanym dalej „widmem"). Kodeks zapewnia większą spójność praktyk państw członkowskich w odniesieniu do kluczowych aspektów wydawania zezwoleń na korzystanie z widma. Zmiany wprowadzone przez EKŁE sprzyjają konkurencji w zakresie infrastruktury i wdrażaniu sieci o bardzo dużej przepustowości w całej Unii. Wreszcie EKŁE reguluje różne aspekty świadczenia usług łączności elektronicznej, w tym obowiązki świadczenia usługi powszechnej, zasoby numeracyjne i prawa użytkowników końcowych. Wzmocnienie tych uregulowań ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, w szczególności w odniesieniu do przystępnego cenowo dostępu do wspomnianych usług.

55 Z drugiej strony, zdaniem Komisji, brak transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa portugalskiego, po pierwsze, zakłóca praktyki regulacyjne w całej Unii w odniesieniu do zarządzania systemem łączności elektronicznej, wydawania zezwoleń na korzystanie z widma i zasad dostępu do rynku. Wskutek tego przedsiębiorstwa nie mogą korzystać ani z bardziej spójnych i przewidywalnych procesów przyznawania lub odnawiania istniejących praw do użytkowania widma, ani z przewidywalności regulacyjnej zapewnianej przez minimalny 20-letni okres ważności licencji na użytkowanie widma. Takie nieprawidłowości mają zdaniem Komisji bezpośredni wpływ na dostępność i rozwój sieci o bardzo dużej przepustowości w Unii. Po drugie, konsumenci nie mogą korzystać z szeregu wymiernych korzyści, które zapewnia im wspomniana dyrektywa, takich jak rozwiązania dotyczące dostępu do przystępnych cenowo usług łączności, wymóg jasnego informowania o umowie, wymogi dotyczące jasności w zakresie taryf, ułatwienie zmiany dostawcy sieci w celu uzyskania bardziej przystępnych cen detalicznych oraz wymóg zapewnienia przez operatorów równego dostępu do usług łączności użytkownikom końcowym z niepełnosprawnościami.

56 Ponieważ Komisja nie znalazła czynników obciążających ani łagodzących, proponuje przyjąć w niniejszej sprawie współczynnik wagi uchybienia o wartości 10.

57 W drugiej kolejności, w odniesieniu do czasu trwania uchybienia, Komisja utrzymuje, że odpowiada on okresowi biegnącemu od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji dyrektywy 2018/1972, a mianowicie dnia 22 grudnia 2020 r., do dnia ustąpienia uchybienia będącego przedmiotem niniejszego postępowania, a mianowicie do dnia poprzedzającego dzień wykonania zobowiązań przez Republikę Portugalską, co nastąpiło w dniu 25 października 2022 r.,

to znaczy w dniu poinformowania Komisji przez to państwo członkowskie o zaktualizowanej wersji tabeli korelacji, wskazanej w pkt 19 niniejszego wyroku. Wynika z tego, zdaniem Komisji, że uchybienie trwało 672 dni.

58 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o zdolność płatniczą Republiki Portugalskiej, to Komisja zastosowała współczynnik „n” przewidziany w komunikacie 2019/C 70/01, zatytułowanym „Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej” (Dz.U. 2019, C 70, s. 1). Współczynnik ten uwzględnia dwa elementy, a mianowicie produkt krajowy brutto (PKB) oraz znaczenie instytucjonalne danego państwa członkowskiego, wyznaczone liczbą miejsc, jaką dysponuje rzeczone państwo członkowskie w Parlamencie Europejskim.

59 Pomimo że Trybunał zakwestionował już, w wyroku z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel) (C-51/20, EU:C:2022:36), znaczenie zarówno tego drugiego elementu, jak i współczynnika korygującego o wartości 4,5, przewidzianych w tym komunikacie, to jednak Komisja postanowiła zastosować w niniejszej sprawie kryteria w nim wskazane, w oczekiwaniu na wydanie nowego komunikatu, uwzględniającego to najnowsze orzecznictwo Trybunału.

60 Tak więc zgodnie z komunikatem Komisji 2022/C 74/02, zatytułowanym „Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego” (Dz.U. 2022, C 74, s. 2) (zwanym dalej „komunikatem z 2022 r.”), współczynnik „n” dla Portugalii wynosiłby 0,57.

61 Jeśli chodzi o ustalenie kwoty ryczałtu, to z pkt 20 komunikatu z 2005 r. wynika, że powinien on mieć przynajmniej stałą, minimalną stawkę, odzwierciedlającą zasadę, że każdy przypadek uporczywego niestosowania się do prawa Unii stanowi sam w sobie – niezależnie od dodatkowych okoliczności obciążających – naruszenie zasady praworządności we wspólnocie prawa, które powinno podlegać odpowiedniej karze. Zgodnie z komunikatem z 2022 r. minimalny ryczałt dla Republiki Portugalskiej wyniósłby 1 286 000 EUR.

62 Przy zastosowaniu metody ustalonej w komunikatach z 2005 r. i z 2011 r., gdyby kwota obliczonego ryczałtu przekroczyła wspomnianą minimalną stawkę ryczałtu, Komisja zaproponowałaby, aby Trybunał ustalił kwotę ryczałtu poprzez pomnożenie stawki dziennej przez liczbę dni trwania uchybienia, czyli w niniejszej sprawie – 672 dni.

63 Tak więc stawkę dzienną ryczałtu powinno się obliczyć, mnożąc jednolitą stawkę bazową mającą zastosowanie do obliczania stawki dziennej ryczałtu przez współczynnik wagi uchybienia i przez współczynnik „n”. Otóż wspomniana jednolita stawka bazowa wynosi, zgodnie z komunikatem z 2022 r., 909 EUR. W niniejszej sprawie współczynnik wagi uchybienia wynosi 10. Współczynnik „n” dla Portugalii wynosi 0,57. Wynikałoby z tego, że kwota ryczałtu wynosi 5181,3 EUR dziennie.

64 Wysokość ryczałtu należy zatem, zdaniem Komisji, ustalić na kwotę 3 481 833,6 EUR.

65 Republika Portugalska odpowiada w pierwszej kolejności, że wniosek Komisji o nałożenie ryczałtu musi uwzględniać cel realizowany przez charakter tej kary, jak wynika z art. 260 ust. 3 TFUE. W tym względzie metoda zastosowana w komunikatach Komisji jest zdaniem tego państwa dyskusyjna i wyłącznie do Trybunału należy, przy dokonaniu swobodnej oceny okoliczności danej sprawy, wydanie orzeczenia nakładającego karę przewidzianą w tym przepisie.

66 W tym kontekście Republika Portugalska przypomina przede wszystkim, że transpozycja dyrektywy 2018/1972 miała miejsce w momencie przedterminowego rozwiązania Assembleia da República (parlamentu Republiki Portugalskiej), następnie, że w tym państwie członkowskim PKB na mieszkańca, wyrażony w parytetach siły nabywczej, był siódmym najniższym w Unii w 2021 r., czyli – według danych Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostatu) – niższy o 26 % od średniej Unii, i wreszcie, że sama złożoność tej dyrektywy doprowadziła do jej opóźnionej transpozycji w większości państw członkowskich. Do tego należy, zdaniem tego państwa, dodać skutki pandemii COVID-19, pogłębione przez skutki konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, dla inflacji i PKB.

67 Ponadto z uwagi na to, że transpozycja dyrektywy 2018/1972 do prawa portugalskiego została już dokonana, nałożenie kary w niniejszej sprawie nie spełnia, w opinii tego państwa, swojego celu, a jej zastosowanie jest w sposób oczywisty nieproporcjonalne i spóźnione.

68 W drugiej kolejności Republika Portugalska kwestionuje metodę obliczania zastosowaną przez Komisję.

69 Jeśli chodzi przede wszystkim o wagę zarzucanego uchybienia, to Republika Portugalska, uznając znaczenie systemu wprowadzonego w dyrektywie 2018/1972 dla modernizacji sektora łączności elektronicznej, jest zdania, że interesy konsumentów nie doznały uszczerbku, ponieważ istniało już prawodawstwo umożliwiające funkcjonowanie rynku wewnętrznego łączności elektronicznej, wobec czego opóźnienie w transpozycji tej dyrektywy nie sparaliżowało funkcjonowania tego rynku. Biorąc bowiem pod uwagę powszechne opóźnienia w procesie transpozycji tej dyrektywy do porządków prawnych państw członkowskich, EKŁE mógł mieć zastosowanie zasadniczo dopiero po dniu 28 lipca 2022 r., czyli po dniu, w którym ostatnie przepisy krajowe transponujące tę dyrektywę zostały notyfikowane Komisji. Wobec tego, biorąc pod uwagę fakt, że ustawą nr 16/2022 transponowano dyrektywę 2018/1972 tylko 21 dni po notyfikowaniu ostatniego z tych przepisów, zastosowanie współczynnika „wagi” należy zbilansować z rzeczywistymi skutkami zarzucanego uchybienia dla stanu faktycznego. W rzeczywistości, biorąc pod uwagę ogólną sytuację jednolitego rynku, opóźnienie w transpozycji tej dyrektywy do prawa portugalskiego nie miało obiektywnego wpływu na ten rynek.

70 W tym kontekście Komisja, zdaniem Republiki Portugalskiej, niesłusznie nie stwierdziła istnienia czynników łagodzących. Czynniki takie wynikają bowiem z niżej przedstawionych okoliczności. Po pierwsze, okoliczności faktyczne mające wówczas miejsce w Portugalii, a mianowicie rozwiązanie parlamentu Republiki Portugalskiej i upadek rządu, uniemożliwiły zdaniem tego państwa zatwierdzenie i publikację ustawy nr 16/2022, nawet jeśli w poprzedniej kadencji obejmująca tę ustawę procedura ustawodawcza była już na zaawansowanym etapie. Niemniej jednak ustawa ta była jedną z pierwszych ustaw, które miały zostać zatwierdzone i opublikowane po objęciu stanowisk przez nowy rząd. Po drugie, złożoność dyrektywy 2018/1972 sama w sobie spowodowała zdaniem Republiki Portugalskiej opóźnienia w jej transpozycji w większości państw członkowskich, co dobrze ilustruje obiektywne trudności związane z tą transpozycją. Po trzecie, pandemia COVID-19 miała zdaniem tego państwa nieoczekiwane konsekwencje dla procedury ustawodawczej mającej na celu transpozycję tej dyrektywy. Ogłoszenie w wielu przypadkach

stanu wyjątkowego doprowadziło bowiem do obowiązkowego lockdownu, prowadzącego do ograniczenia działalności i funkcjonowania wielu organów państwa portugalskiego w dłuższych okresach. Po czwarte, jest to pierwsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Republice Portugalskiej z powodu braku transpozycji dyrektywy, co wyklucza jakąkolwiek formę powrotu do naruszenia. Po piąte, działania władz portugalskich, oparte na stałym i przejrzystym dialogu z Komisją, odzwierciedlają zaangażowanie tego państwa członkowskiego w rozwiązanie problemu i świadczą o jego lojalnej współpracy z Komisją.

71 Następnie, co się tyczy czasu trwania uchybienia, Republika Portugalska podnosi, że przekazanie tabel korelacji między przepisami dyrektywy a przepisami krajowymi transponującymi tę dyrektywę ma charakter jedynie uzupełniający w stosunku do tych przepisów i że w związku z tym dzień ustania uchybienia nie może być dniem, w którym Komisji notyfikowano te tabele. Wobec tego w niniejszym przypadku dniem ustania uchybienia jest zdaniem Republiki Portugalskiej dzień 16 sierpnia 2022 r., kiedy to ustawa nr 16/2022, transponująca w pełni dyrektywę 2018/1972, została opublikowana w *Diário da República* i została notyfikowana Komisji, podczas gdy wszystkie notyfikacje dokonane po tej dacie dotyczyły jedynie informacji o charakterze administracyjnym, których niekiedy żądała sama Komisja.

72 W każdym razie, gdyby Trybunał uznał, że tabela korelacji ma znaczenie do celów ustalenia daty ustania zarzucanego uchybienia, to dniem, który należy wziąć pod uwagę, jest zdaniem Republiki Portugalskiej dzień 8 września 2022 r., to znaczy dzień, w którym rząd portugalski notyfikował Komisji tę tabelę wraz z bardziej szczegółowymi informacjami.

73 Wreszcie, co się tyczy zdolności płatniczej Portugalii, to Republika Portugalska twierdzi, że metoda zastosowana przez Komisję w jej komunikacie 2019/C 70/01, wspomnianym w pkt 58 niniejszego wyroku, powinna zostać poddana rewizji, a Trybunał powinien skorzystać z szerokiej swobody uznania, jaką dysponuje w tym względzie. W szczególności należy wziąć pod uwagę, zdaniem tego państwa, inflację oraz skutki konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Ponadto Trybunał uznał już znaczenie inflacji i PKB państw członkowskich dla oceny ich zdolności płatniczej.

74 W trzeciej kolejności Republika Portugalska kwestionuje obliczenia Komisji. Podnosi ona, że ewentualne zasądzenie zapłaty ryczałtu i, w stosownym wypadku, ustalenie kwoty tego ryczałtu powinny pozostać funkcją całokształtu mających znaczenie elementów dotyczących zarówno natury stwierdzonego uchybienia, jak i sposobu postępowania danego państwa członkowskiego. W tym względzie nałożenie ryczałtu powinno mieć przede wszystkim skutek odstraszający, który powinien uwzględniać ten sposób postępowania i zasadę proporcjonalności.

75 Tymczasem zdaniem Republiki Portugalskiej przede wszystkim z uwagi na to, że sytuacja, którą Komisja poddała ocenie Trybunału, wynika z ogółu obiektywnych okoliczności i że przeciwko temu państwu członkowskiemu nigdy nie wniesiono skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, nie istnieje obiektywna konieczność korygowania jakiegokolwiek zachowania władz portugalskich. W rzeczywistości opóźnienie w transpozycji dyrektywy 2018/1972 było zdaniem Republiki Portugalskiej spowodowane siłą wyższą. Dokonanie przez to państwo członkowskie transpozycji wspomnianej dyrektywy we wskazanym w niej terminie było bowiem, jego zdaniem, obiektywnie niemożliwe.

76 Następnie, co się tyczy wpływu tego opóźnienia na rynek wewnętrzny, nie może być mowy o żadnym celu naprawczym, który uzasadniałby zasądzenie zapłaty ryczałtu. Transpozycja dyrektywy 2018/1972 powszechnie opóźniła się w państwach członkowskich, dlatego przypadek portugalski nie zakłóca harmonijnego i spójnego funkcjonowania europejskich ram łączności elektronicznej.

77 Wreszcie, nawet gdyby Trybunał uznał, że należy nałożyć karę, konieczne byłoby zdaniem Republiki Portugalskiej zbadanie wszystkich argumentów przedstawionych w celu obniżenia kwoty ryczałtu, zaproponowanej przez Komisję.

– *Ocena Trybunału*

78 Ponieważ, jak wynika z pkt 47 niniejszego wyroku, zostało ustalone, że po upływie wyznaczonego w uzasadnionej opinii terminu Republika Portugalska nie poinformowała Komisji o żadnym środku podjętym w celu transpozycji dyrektywy 2018/1972 w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE, stwierdzone w ten sposób uchybienie wchodzi w zakres stosowania tego przepisu.

79 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem celowość zasądzenia zapłaty ryczałtu w świetle wspomnianego przepisu opiera się na ocenie skutków niewykonania zobowiązań przez dane państwo członkowskie dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].

80 Jeśli chodzi o celowość nałożenia w niniejszej sprawie ryczałtu, to należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie, na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].

81 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że niezależnie od faktu, że Republika Portugalska współpracowała ze służbami Komisji przez cały czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i że informowała je o przyczynach, które uniemożliwiały jej dokonanie transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa portugalskiego, wszystkie okoliczności prawne i faktyczne dotyczące stwierdzonego uchybienia, a mianowicie całkowity brak poinformowania o środkach niezbędnych do tej transpozycji po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a nawet w dniu wniesienia rozpatrywanej skargi, wskazują, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się w przyszłości podobnych naruszeń prawa Unii wymaga przyjęcia środka odstraszającego takiego jak nałożenie ryczałtu [zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo].

82 Stwierdzenia tego nie podważa argumentacja Republiki Portugalskiej przedstawiona w pkt 66 i 67 niniejszego wyroku.

83 Po pierwsze, nie można bowiem powoływać się na okoliczność, że transpozycja dyrektywy 2018/1972 miała miejsce w momencie przedterminowego rozwiązania parlamentu Republiki Portugalskiej, aby usprawiedliwić uchybienie zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 72, 78 i przytoczone tam orzecznictwo].

84 Po drugie, o ile PKB na mieszkańca danego państwa członkowskiego stanowi element, który można uwzględnić przy obliczaniu kwoty kary pieniężnej, o tyle nie może być on istotny dla oceny celowości zastosowania takiej kary.

85 Po trzecie, to samo dotyczy złożoności dyrektywy 2018/1972 i okoliczności, że inne państwa członkowskie transponowały tę dyrektywę z opóźnieniem. Zresztą Republika Portugalska nie zwróciła się do prawodawcy Unii o przedłużenie terminu transpozycji tej dyrektywy, zaś prawodawca ten uznał, że dyrektywa ta nie przedstawia trudności uniemożliwiających państwom członkowskim jej transpozycję w terminie wskazanym w jej art. 124. Stanowisko pozostałych państw członkowskich w tym względzie nie ma znaczenia dla oceny istnienia zarzucanego uchybienia.

86 Po czwarte, jeśli chodzi o skutki pandemii COVID-19, która wybuchła na początku 2020 r., to nie wykazano ani nawet nie podniesiono, że usprawiedliwiają one całe opóźnienie, z jakim Republika Portugalska transponowała dyrektywę 2018/1972.

87 Po piąte, co się tyczy konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, który rozpoczął się w lutym 2022 r., oraz jego wpływu na inflację i PKB, to wystarczy zauważyć, że okoliczności te – przy założeniu, że mogą one mieć wpływ na zdolność państwa członkowskiego do wypełnienia zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa Unii – wystąpiły dopiero po upływie terminu transpozycji dyrektywy 2018/1972, który w art. 124 tej dyrektywy wyznaczono na dzień 21 grudnia 2020 r.

88 Po szóste, o ile transpozycja dyrektywy 2018/1972 do portugalskiego porządku prawnego po upływie tego terminu może uzasadniać – jak wskazała zresztą sama Komisja w piśmie z dnia 22 marca 2023 r., w którym częściowo cofnęła skargę – odstąpienie od nałożenia okresowej kary pieniężnej, o tyle nie stoi ona na przeszkodzie celowości nałożenia ryczałtu, przypomnianej w pkt 79 niniejszego wyroku. Opóźnienie w transpozycji dyrektywy 2018/1972 może bowiem mieć wpływ na interesy prywatne i interes publiczny, w szczególności jeżeli takie uchybienie trwało przez długi czas.

89 Biorąc pod uwagę powyższe, na Republikę Portugalską należy nałożyć ryczałt.

90 Jeżeli chodzi o obliczenie kwoty tego ryczałtu, to należy przypomnieć, że w ramach wykonywania przysługujących Trybunałowi uprawnień do swobodnej oceny w tej dziedzinie, zakreślonych w propozycjach Komisji, do Trybunału należy ustalenie kwoty ryczałtu, którą można zasądzić od państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE w taki sposób, aby była ona, po pierwsze – stosowna do okoliczności, a po drugie – proporcjonalna do uchybienia, którego się dopuszczono. Do istotnych w tym względzie czynników należą: waga stwierdzonego uchybienia, czas jego trwania oraz zdolność płatnicza danego państwa członkowskiego [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo].

91 Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o wagę naruszenia, należy przypomnieć, że obowiązek przyjęcia środków krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych środkach stanowią zasadnicze obowiązki państw członkowskich zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, a zatem uchybienie tym zobowiązaniom należy uznać za mające pewną wagę [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo].

92 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że – jak wynika z pkt 47 niniejszego wyroku – na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli na dzień 23 listopada 2021 r., Republika Portugalska uchybiła ciążącym na niej na mocy dyrektywy 2018/1972 zobowiązaniom dotyczącym transpozycji, w związku z czym pełna skuteczność prawa Unii nie była zapewniona. Wagę tego uchybienia zwiększa ponadto okoliczność, że do wspomnianego dnia Republika Portugalska nie poinformowała jeszcze o żadnym środku podjętym w celu transpozycji wspomnianej dyrektywy.

93 Ponadto, jak podkreśla Komisja, dyrektywa 2018/1972 jest głównym aktem prawodawczym w dziedzinie łączności elektronicznej.

94 W szczególności, przede wszystkim zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, dyrektywa ta „ustanawia zharmonizowane ramy prawne regulujące sieci łączności elektronicznej, usługi łączności elektronicznej, urządzenia i usługi towarzyszące i niektóre aspekty urządzeń końcowych. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych i, w stosownych przypadkach, innych właściwych organów oraz zbiór procedur w celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania ram prawnych w obrębie Unii”.

95 Dalej, zgodnie z art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, jej celami są, z jednej strony, wdrożenie rynku wewnętrznego w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej prowadzące do realizacji i rozpowszechniania sieci o bardzo dużej przepustowości, powstania zrównoważonej konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej, dostępności, bezpieczeństwa sieci i usług oraz korzyści dla użytkownika końcowego, zaś z drugiej strony – zapewnienie świadczenia w całej Unii publicznie dostępnych, przystępnych cenowo usług dobrej jakości poprzez skuteczną konkurencję i wybór, aby sprostać sytuacjom, w których rynek nie zaspokaja w sposób zadowalający potrzeb użytkowników końcowych, w tym użytkowników z niepełnosprawnościami, tak aby mieli oni dostęp do usług na równi z innymi użytkownikami końcowymi, oraz ustanowić niezbędne prawa użytkowników końcowych.

96 Jak bowiem wynika z motywów 2 i 3 omawianej dyrektywy, wprowadza ona zmiany w obowiązujących przed jej przyjęciem ramach regulacyjnych w celu uwzględnienia rozwoju technologicznego i sytuacji rynkowej.

97 Bez wątpienia, jak wskazuje Republika Portugalska, omawiany sektor jest już uregulowany innymi aktami prawa Unii, które wspomniana dyrektywa zmienia lub zastępuje.

98 Niemniej jednak dyrektywa ta nie ogranicza się do skodyfikowania tych aktów. Jak bowiem podkreśla Komisja, a Republika Portugalska temu nie zaprzecza, EKŁE zwiększa między innymi możliwości wyboru i prawa konsumentów, zapewniając wyższe standardy usług komunikacyjnych, a także wzmacnia rolę krajowych organów regulacyjnych poprzez ustanowienie minimalnego zestawu kompetencji dla tych organów, a także zwiększenie ich niezależności poprzez ustanowienie wymogów dotyczących ich powoływania i obowiązków

w kwestii przekazywania informacji. Ponadto EKŁE reguluje różne aspekty świadczenia usług łączności elektronicznej, w tym obowiązki świadczenia usługi powszechnej, zasoby numeracyjne i prawa użytkowników końcowych. Wzmocnienie przepisów regulujących organizację sektora łączności elektronicznej ustanowionych w EKŁE ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, w szczególności w odniesieniu do przystępnego cenowo dostępu do wspomnianych usług.

99 Tymczasem, jak słusznie twierdzi Komisja, brak transpozycji dyrektywy 2018/1972 przez Republikę Portugalską, po pierwsze, zakłóca praktyki regulacyjne w całej Unii w odniesieniu do zarządzania systemem łączności elektronicznej, wydawania zezwoleń na korzystanie z widma i zasad dostępu do rynku. Wskutek tego przedsiębiorstwa nie mogą korzystać ani z bardziej spójnych i przewidywalnych procesów przyznawania lub odnawiania istniejących praw do użytkowania widma, ani z przewidywalności regulacyjnej zapewnianej przez minimalny 20-letni okres ważności licencji na użytkowanie widma. Takie nieprawidłowości mają bezpośredni wpływ na dostępność i rozwój sieci o bardzo dużej przepustowości w Unii. Po drugie, konsumenci nie mogą korzystać z szeregu wymiernych korzyści, które zapewnia im wspomniana dyrektywa, takich jak rozwiązania dotyczące dostępu do przystępnych cenowo usług łączności, wymóg jasnego informowania o umowie, wymogi dotyczące jasności w zakresie taryf, ułatwienie zmiany dostawcy sieci w celu uzyskania bardziej przystępnych cen detalicznych oraz wymóg zapewnienia przez operatorów równego dostępu do usług łączności użytkownikom końcowym z niepełnosprawnościami.

100 Jeśli chodzi, w drugiej kolejności, o czas trwania uchybienia, to należy przypomnieć, że przy jego ocenie zasadniczo należy uwzględnić stan w momencie, w którym Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, i że tę ocenę okoliczności faktycznych należy uznać za dokonaną w dniu zakończenia postępowania [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo].

101 Jeśli chodzi, z jednej strony, o początek okresu uwzględnianego przy ustalaniu kwoty ryczałtu nakładanego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, to Trybunał orzekł, że – w odróżnieniu od dziennej okresowej kary pieniężnej – datą, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie czasu trwania rozpatrywanego uchybienia, nie jest data upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, lecz data upływu terminu transpozycji przewidzianego w danej dyrektywie [zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 79; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 90].

102 W niniejszej sprawie nie podważono skutecznie tego, że na dzień upływu terminu transpozycji wskazanego w art. 124 dyrektywy 2018/1972, czyli do dnia 21 grudnia 2020 r., Republika Portugalska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji tej dyrektywy ani, wobec tego, nie poinformowała o nich Komisji.

103 Z drugiej strony bezsporne jest, że uchybienie stwierdzone w pkt 47 niniejszego wyroku ustało.

104 Strony nie zgadzają się jednak co do tego, kiedy to nastąpiło. Zdaniem Komisji uchybienie to ustało w dniu notyfikowania jej przez Republikę Portugalską zaktualizowanej wersji tabeli korelacji, czyli w dniu 25 października 2022 r. Natomiast zdaniem Republiki Portugalskiej uchybienie to ustało w dniu, w którym notyfikowała ona Komisji ustawę nr 16/2022, czyli w dniu 16 sierpnia 2022 r.

105 Otóż należy przypomnieć w tym względzie, że celem art. 260 ust. 3 TFUE jest nie tylko skłonienie państw członkowskich do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku takiego środka miałoby tendencję do utrwalania się, lecz również uproszczenie i przyspieszenie procedury nakładania kar pieniężnych za uchybienia obowiązkowi poinformowania o przepisach krajowych transponujących dyrektywę przyjętą zgodnie z procedurą ustawodawczą, a to w celu zagwarantowania, że państwa członkowskie wykonają swoje zobowiązania ciążące na nich na mocy prawa Unii i że przyjmą one wszystkie przepisy ustawowe, administracyjne i wykonawcze niezbędne do transpozycji tej dyrektywy do ich odpowiednich porządków prawnych [zob. podobnie wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].

106 Poinformowanie, do którego państwa członkowskie zobowiązane są bowiem zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE w świetle zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, ma na celu ułatwienie wypełniania przez Komisję zadań polegających w szczególności, zgodnie z art. 17 TUE, na czuwaniu nad stosowaniem traktatów oraz przepisów przyjętych przez instytucje na ich podstawie. Powiadomienie to powinno zatem zawierać wystarczająco jasne i precyzyjne informacje co do treści norm krajowych transponujących dyrektywę. Tak więc owa informacja, do której można dołączyć tabelę korelacji między przepisami tej dyrektywy a przepisami tych norm, musi wskazywać jednoznacznie te przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które zdaniem państwa członkowskiego wypełniają nałożone na nie przez tę dyrektywę obowiązki. W braku takiej informacji Komisja nie może stwierdzić, czy rzeczone państwo członkowskie w rzeczywistości i w całości wdrożyło daną dyrektywę. Uchybienie przez państwo członkowskie temu obowiązkowi notyfikacji, niezależnie od tego, czy informacja w ogóle nie została przedstawiona lub została przedstawiona częściowo, czy przedstawiono ją w sposób niewystarczająco jasny i precyzyjny, może stanowić samodzielną podstawę do wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 260 ust. 3 TFUE, mającego na celu stwierdzenie tego uchybienia [zob., analogicznie do art. 258 TFUE, wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo].

107 Wynika z tego, że o ile bez wątpienia powiadomieniu, o którym mowa w tym przepisie, może towarzyszyć taka tabela korelacji, o tyle przedmiot tego powiadomienia ogranicza się do informacji wskazujących przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które zdaniem państwa członkowskiego wypełniają nałożone na nie przez tę dyrektywę obowiązki.

108 Tymczasem w niniejszej sprawie Republika Portugalska notyfikowała Komisji w dniu 16 sierpnia 2022 r. ustawę nr 16/2022, uznawszy, że ustawa ta w pełni transponuje dyrektywę 2018/1972 do jej krajowego porządku prawnego.

109 To właśnie tym powiadomieniem Republika Portugalska usunęła uchybienie stwierdzone w pkt 47 niniejszego wyroku.

110 Trybunał orzekł już bowiem, że sformułowanie „obowiązek poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji”, zawarte w art. 260 ust. 3 TFUE, dotyczy ciążącego na państwach członkowskich obowiązku przekazania wystarczająco jasnych i precyzyjnych informacji o przepisach transponujących dyrektywę. W celu spełnienia obowiązku pewności prawa i zapewnienia transpozycji wszystkich przepisów tej dyrektywy na całym danym terytorium państwa członkowskie są zobowiązane do wskazania – w odniesieniu do każdego przepisu danej dyrektywy – przepisu lub przepisów krajowych zapewniających jego transpozycję. Jeśli informacje te zostaną przekazane, w stosownym wypadku wraz z przedstawieniem tabeli

korelacji, to aby móc nałożyć na dane państwo członkowskie przewidzianą w tym przepisie karę pieniężną, Komisja powinna stwierdzić, że niektórych przepisów transponujących w oczywisty sposób brakuje lub nie obejmują one całego terytorium danego państwa członkowskiego, przy czym w ramach postępowania sądowego wszczętego na podstawie rzeczonego przepisu Trybunał nie ma obowiązku zbadania, czy przepisy krajowe notyfikowane Komisji prawidłowo transponują przepisy rozpatrywanej dyrektywy [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 59].

111 Tymczasem w niniejszej sprawie Komisja nie podniosła, że pomimo przyjęcia ustawy nr 16/2022 niektórych przepisów transponujących dyrektywę 2018/1972 nadal w sposób oczywisty brakuje lub nie obejmują one całego terytorium Portugalii.

112 Wynika z tego, że uchybienie stwierdzone w pkt 47 niniejszego wyroku trwało pomiędzy dniem 22 grudnia 2020 r. a dniem 15 sierpnia 2022 r., czyli przez okres 601 dni, co oznacza, że trwało ono przez bardzo długi czas.

113 Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę, że wspomniany czas trwania uchybienia mógł być częściowo skutkiem wyjątkowych okoliczności związanych z pandemią COVID-19. Republika Portugalska utrzymuje bowiem, co nie zostało zakwestionowane, że te nieprzewidywalne i niezależne od jej woli okoliczności opóźniły proces legislacyjny niezbędny do transpozycji dyrektywy 2018/1972, a tym samym wydłużyły okres trwania tego uchybienia.

114 Jeśli chodzi, w trzeciej kolejności, o zdolność płatniczą rzeczonego państwa członkowskiego, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że należy wziąć pod uwagę PKB tego państwa członkowskiego według stanu na dzień dokonywania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych [zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 85; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 97].

115 Komisja proponuje, by oprócz PKB Republiki Portugalskiej uwzględnić także jej znaczenie instytucjonalne w Unii, wyrażone liczbą głosów, jaką to państwo członkowskie dysponuje w Parlamencie [Europejskim]. Komisja uważa również, że w celu zapewnienia proporcjonalnego i odstraszającego charakteru kar, o których nałożenie na wspomniane państwo członkowskie wnosi ona do Trybunału, należy zastosować współczynnik korygujący o wartości 4,5.

116 Jednakże Trybunał wyjaśnił niedawno bardzo wyraźnie, z jednej strony, że uwzględnianie znaczenia instytucjonalnego danego państwa członkowskiego nie okazuje się niezbędne do zapewnienia wystarczającego skutku odstraszającego i skłonienia tego państwa członkowskiego do tego, by zmieniło swoje obecne lub przyszłe postępowanie, a z drugiej strony, że Komisja nie wykazała, na podstawie jakich obiektywnych kryteriów ustaliła wartość współczynnika korygującego na 4,5 [zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel), C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 115, 117].

117 Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności niniejszej sprawy i w świetle swobody oceny przyznanej Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, który przewiduje, że wysokość nakładanego przez niego ryczałtu nie może przekroczyć kwoty wskazanej przez Komisję, należy uznać, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się w przyszłości uchybień analogicznych do tego wynikającego z naruszenia art. 124 dyrektywy 2018/1972 i wpływających na pełną skuteczność prawa Unii wymaga nałożenia ryczałtu, którego kwotę należy określić na 2 800 000 EUR.

118 Należy zatem zasądzić od Republiki Portugalskiej zapłatę na rzecz Komisji ryczałtu w wysokości 2 800 000 EUR.

**W przedmiocie kosztów**

119 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 141 § 1 tego regulaminu strona, która cofa skargę, zostaje obciążona kosztami na żądanie strony przeciwnej, sformułowane w uwagach w przedmiocie cofnięcia skargi. Artykuł 141 § 2 przewiduje jednakże, iż na żądanie strony, która cofa skargę, strona przeciwna pokrywa koszty, jeżeli jest to uzasadnione jej sposobem postępowania. Wreszcie zgodnie z art. 141 § 4, jeżeli strony nie zażądają zwrotu kosztów, każda z nich pokrywa własne koszty.

120 W niniejszej sprawie, o ile Komisja zażądała obciążenia Republiki Portugalskiej kosztami postępowania, a uchybienie zostało stwierdzone, o tyle instytucja ta cofnęła częściowo skargę, nie wnosząc o obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami poniesionymi w związku z wniesieniem skargi rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu, podczas gdy w uwagach w przedmiocie cofnięcia skargi przez Komisję rzeczone państwo członkowskie wniosło o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

121 Należy jednak wskazać, że cofnięcie skargi przez Komisję wynikało ze sposobu postępowania Republiki Portugalskiej, ponieważ rzeczone państwo członkowskie przyjęło ustawę nr 16/2022 i poinformowało o niej Komisję dopiero po wniesieniu rozpatrywanej skargi, i że to ze względu na ten sposób postępowania wniosek Komisji o zasądzenie od rzeczonego państwa członkowskiego zapłaty okresowej kary pieniężnej stał się bezprzedmiotowy i Komisja go wycofała.

122 W tym stanie rzeczy, wobec braku możliwości dokonania właściwego rozróżnienia między kosztami związanymi z uchybieniem stwierdzonym w pkt 47 niniejszego wyroku a kosztami związanymi z częściowym cofnięciem skargi przez Komisję, należy orzec, że Republika Portugalska ponosi, poza swoimi własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej i, wobec tego, niepoinformowanie Komisji Europejskiej o tych przepisach Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 124 ust. 1 tej dyrektywy.**

2) **Od Republiki Portugalskiej zasądza się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej ryczałtu w wysokości 2 800 000 EUR.**

3) **Republika Portugalska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**

Podpisy