HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a noua)

14 martie 2024*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Directiva (UE) 2018/1972 – Codul european al comunicațiilor electronice – Lipsa transpunerii și a comunicării măsurilor de transpunere – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei sume forfetare și a unei penalități cu titlu cominatoriu – Criterii pentru stabilirea cuantumului sancțiunii – Desistare parțială”

În cauza C-449/22,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 7 iulie 2022,

Comisia Europeană, reprezentată de P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari și E. Manhaeve, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Portugheze, reprezentată de P. Barros da Costa și A. Pimenta, în calitate de agenți,

pârâtă,

CURTEA (Camera a noua),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, îndeplinind funcția de președinte de cameră, domnul S. Rodin și doamna L. S. Rossi (raportoare), judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: portugheza.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

– constatarea faptului că, prin neadoptarea, cel târziu până la 21 decembrie 2020, a tuturor actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2018, L 321, p. 36) sau, în orice caz, prin necomunicarea acestor acte Comisiei, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 124 alineatul (1) din directiva menționată;

– obligarea Republicii Portugheze la plata unei sume forfetare de 5 181,3 euro pe zi, începând de la 22 decembrie 2020 și până la respectarea obligației sale de comunicare sau până la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, și de cel puțin 1 286 000 de euro;

– obligarea Republicii Portugheze la plata unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice de 23 307,3 euro de la data acestei pronunțări până la data respectării de către acest stat membru a acestei obligații și

– obligarea Republicii Portugheze la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

2 Considerentele (2) și (3) ale Directivei 2018/1972 enunță:

„(2) Funcționarea celor cinci directive care fac parte din cadrul de reglementare existent pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice […] face obiectul unor revizuiri periodice de către Comisie, în special pentru a determina necesitatea unei modificări în contextul evoluțiilor tehnologice și ale pieței.

(3) În Comunicarea sa din 6 mai 2015 de stabilire a unei strategii privind piața unică digitală pentru Europa, Comisia a afirmat că revizuirea cadrului de reglementare privind telecomunicațiile se va concentra pe măsuri care vizează stimularea investițiilor în rețele de mare viteză de bandă largă, va introduce o abordare mai uniformă a pieței interne în ceea ce privește politica în domeniul spectrului de frecvențe radio și gestionarea acestuia, va asigura condiții pentru o adevărată piață internă prin abordarea fragmentării în materie de reglementare, va garanta o protecție efectivă a consumatorilor, condiții de concurență echitabile pentru toți actorii de pe piață și aplicarea uniformă a normelor și, de asemenea, va oferi un cadru instituțional de reglementare mai eficace.”

3 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiect, domeniu de aplicare și scop”, prevede:

„(1) Prezenta directivă stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, a facilităților asociate și a serviciilor asociate, precum și a anumitor aspecte privind echipamentele terminale. Directiva stabilește sarcinile care revin autorităților naționale de reglementare și, după caz, altor autorități competente și instituie o serie de proceduri care să asigure aplicarea armonizată a cadrului de reglementare în întreaga Uniune [Europeană].

(2) Scopul prezentei directive îl constituie:

(a) realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice care să aibă ca rezultat instalarea și adoptarea rețelelor de foarte mare capacitate, o concurență durabilă, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice, accesibilitatea și securitatea rețelelor și a serviciilor, precum și beneficii pentru utilizatorii finali; și

(b) garantarea furnizării în întreaga Uniune a unor servicii destinate publicului, de bună calitate și la prețuri accesibile, printr-o concurență efectivă și prin posibilități de alegere efective, abordarea cazurilor în care piața nu îndeplinește în mod satisfăcător necesitățile utilizatorilor finali, inclusiv necesitățile utilizatorilor cu dizabilități de a accesa serviciile în condiții de egalitate cu ceilalți, precum și stabilirea drepturilor necesare pentru utilizatorii finali.

[…]”

4 Articolul 124 din directiva menționată, intitulat „Transpunerea”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre adoptă și publică până la 21 decembrie 2020 actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul actelor respective.

Statele membre aplică actele respective începând cu 21 decembrie 2020.

Atunci când statele membre adoptă actele respective, acestea conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Acestea conțin, de asemenea, o mențiune care precizează că trimiterile, în acte cu putere de lege și acte administrative în vigoare, la directivele abrogate prin prezenta directivă se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri și formularea acestei mențiuni.”

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

5 Întrucât a considerat că Republica Portugheză nu adoptase actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2018/1972 în conformitate cu articolul 124 din aceasta, Comisia a trimis statului membru menționat, la 3 februarie 2021, o scrisoare de punere în întârziere și l-a invitat să își prezinte observațiile.

6 La 12 aprilie 2021, autoritățile portugheze au răspuns la această scrisoare explicând diferitele etape ale procedurii care fuseseră inițiate în vederea transpunerii Directivei 2018/1972 în dreptul portughez. Ele au precizat în special că un proiect de lege fusese aprobat de Consiliul de Miniștri pentru trimiterea la Parlament la 1 aprilie 2021 și că acest proiect urma să fie adoptat în al doilea trimestru al anului 2021.

7 În lipsa altor informații cu privire la transpunerea Directivei 2018/1972, Comisia a adresat, la 23 septembrie 2021, un aviz motivat Republicii Portugheze prin care îi solicita să se conformeze avizului respectiv înainte de 23 noiembrie 2021.

8 La 25 noiembrie 2021, autoritățile portugheze au răspuns la acest aviz motivat furnizând Comisiei informații cu privire la stadiul transpunerii Directivei 2018/1972, care fusese întârziată din cauza schimbărilor intervenite în Portugalia, fără a furniza însă nicio indicație cu privire la eventualele date de transpunere a acestei directive.

9 Întrucât a considerat că Republica Portugheză nu adoptase dispozițiile necesare pentru a se conforma directivei menționate, Comisia a decis, la 6 aprilie 2022, să sesizeze Curtea prin prezenta acțiune.

10 La 22 aprilie 2022, autoritățile portugheze au adresat Comisiei o scrisoare prin care o informau că Consiliul de Miniștri adoptase un proiect de lege destinat să transpună Directiva 2018/1972 și s-au angajat să informeze Comisia cu privire la procesul legislativ în curs.

11 La 31 mai 2022, autoritățile portugheze au adresat Comisiei o nouă scrisoare prin care o informau că acest proiect de lege în ansamblul său a fost supus examinării Parlamentului.

12 Prin scrisorile din 29 iunie și din 30 iunie 2022, autoritățile portugheze au informat Comisia cu privire la diferitele etape ale procesului și cu privire la calendarul legislativ referitor la transpunerea Directivei 2018/1972.

13 La 7 iulie 2022, Comisia a introdus prezenta acțiune.

14 Republica Portugheză solicită Curții, cu titlu principal, respingerea acestei acțiuni și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, cu titlu subsidiar, neaplicarea niciunei sancțiuni, precum și, cu titlu încă mai subsidiar, neaplicarea niciunei penalități cu titlu cominatoriu și reducerea cuantumului sumei forfetare propuse de Comisie.

15 La 25 iulie 2022, Republica Portugheză a transmis Comisiei informații cu privire la respectarea calendarului pe care acest stat membru i-l transmisese, precum și cu privire la aprobarea proiectului de lege menționat la punctul 10 din prezenta hotărâre și la votul parlamentar din 21 iulie 2022. Această comunicare era însoțită printre altele de textul respectivului proiect de lege, astfel cum a fost aprobat.

16 La 16 august 2022, Republica Portugheză a informat Comisia cu privire la publicarea în *Diário da República* a Legii nr. 16 din 16 august 2022 (denumită în continuare „Legea nr. 16/2022”), care, potrivit acestui stat membru, transpune complet Directiva 2018/1972 în ordinea juridică portugheză.

17 La 8 septembrie 2022, Republica Portugheză a transmis Comisiei un tabel de corespondență între dispozițiile Directivei 2018/1972 și cele ale Legii nr. 16/2022 (denumit în continuare „tabelul de corespondență”).

18 La 18 octombrie și la 24 octombrie 2022, acest stat membru a notificat Comisiei șase măsuri naționale suplimentare de transpunere a Directivei 2018/1972.

19 La 25 octombrie 2022, statul membru menționat a notificat Comisiei o versiune actualizată a tabelului de corespondență.

20 La 19 decembrie 2022, procedura scrisă în prezenta cauză a fost încheiată.

21 Printr-un înscris din 22 martie 2023, Comisia a informat Curtea că transpunerea Directivei 2018/1972 de către Republica Portugheză putea fi considerată ca fiind finalizată la 25 octombrie 2022 și s-a desistat în parte de acțiunea sa, precizând totodată concluziile prin care urmărea obligarea acestui stat membru la plata unei sume forfetare în valoare de 3 481 833,6 euro.

22 La 17 aprilie 2023, Republica Portugheză a prezentat observații cu privire la desistarea parțială a Comisiei.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în sensul articolului 258 TFUE

Argumentația părților

23 Comisia amintește că, în temeiul articolului 288 al treilea paragraf TFUE, statele membre sunt ținute să adopte dispozițiile necesare pentru a asigura transpunerea directivelor în ordinea lor juridică națională, în termenele prevăzute de aceste directive, și să comunice imediat aceste dispoziții Comisiei.

24 Comisia precizează că existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru în cauză astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat.

25 Or, în speță, la expirarea acestui termen sau la data introducerii prezentei acțiuni, Republica Portugheză nu ar fi adoptat încă dispozițiile necesare pentru transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul său național și, în orice caz, nu le-ar fi comunicat Comisiei.

26 Potrivit Comisiei, Republica Portugheză nu contestă în mod real neîndeplinirea obligațiilor care i se impută, limitându-se să invoce împrejurări de ordin practic și intern pentru a o justifica. Or, netranspunerea unei directive în termenul prevăzut de aceasta nu poate fi justificată prin asemenea împrejurări.

27 Republica Portugheză răspunde mai întâi că, prin Legea nr. 16/2022, comunicată Comisiei chiar în ziua publicării sale în *Diário da República*, s-a conformat pe deplin obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 2018/1972.

28 În continuare, acest stat membru consideră că orice eventuală neîndeplinire a obligațiilor trebuie apreciată în raport cu complexitatea acestei directive, care este confirmată de numărul important de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva altor state membre, precum și de procesul de transpunere internă.

29 În orice caz, calendarul de transpunere a Directivei 2018/1972 în ordinea juridică portugheză nu ar fi afectat funcționarea pieței interne a comunicațiilor electronice, dat fiind că directiva menționată nu ar realiza decât o reformare a normelor unei piețe deja reglementate. Or, normele menționate ar fi fost deja transpuse în această ordine juridică.

30 În sfârșit, Republica Portugheză ar fi acționat întotdeauna într-un spirit de colaborare și de cooperare loială cu Comisia, spre deosebire de aceasta, care ar fi introdus prezenta acțiune cu numai o lună înainte de publicarea Legii nr. 16/2022 în *Diário da República*. Astfel, Comisia ar fi ignorat informațiile pe care respectivul stat membru i le comunicase cu privire la derularea procesului legislativ de transpunere a Directivei 2018/1972, în special cu privire la respectarea calendarului legislativ, precum și eforturile pe care autoritățile portugheze le-au consacrat acestui proces complex.

31 În replica formulată, Comisia susține că argumentele invocate de Republica Portugheză nu sunt suficiente pentru a exclude neîndeplinirea obligațiilor.

32 Mai întâi, împrejurarea că Legea nr. 16/2022 a fost notificată Comisiei chiar în ziua publicării sale nu poate remedia neîndeplinirea obligațiilor imputată. Astfel, pe de o parte, tabelul de corespondență nu ar fi fost comunicat Comisiei decât la 8 septembrie 2022, așa încât această dată ar fi prima dată la care s-ar putea eventual considera că Republica Portugheză a încetat neîndeplinirea obligațiilor, și, pe de altă parte, în cursul lunii octombrie 2022, statul membru menționat ar fi comunicat alte măsuri de transpunere. În orice caz, data relevantă pentru aprecierea existenței unei neîndepliniri a obligațiilor ar fi data la care expiră termenul stabilit în avizul motivat, și anume, în speță, 23 noiembrie 2021.

33 În continuare, pretinsa complexitate a Directivei 2018/1972 nu ar fi de natură să excludă neîndeplinirea obligațiilor în discuție.

34 În plus, argumentele Republicii Portugheze cu privire la pretinsa lipsă a impactului pretinsei neîndepliniri a obligațiilor asupra pieței interne nu ar fi relevante și, în orice caz, nu ar fi întemeiate, întrucât netranspunerea Directivei 2018/1972 a condus în speță la o lipsă de armonizare a reglementării în materie de telecomunicații la nivel european, însoțită de efecte negative asupra pieței și a operatorilor săi, precum și asupra gestionării sistemului de comunicații electronice, a autorizațiilor legate de spectru și a normelor privind accesul pe piață, atât în detrimentul întreprinderilor, cât și al consumatorilor.

35 În sfârșit, împrejurarea că Republica Portugheză ar fi cooperat cu Comisia nu ar fi relevantă pentru a aprecia realitatea unei încălcări a dreptului Uniunii.

36 În duplică, Republica Portugheză adaugă, mai întâi, că măsurile notificate după data publicării Legii nr. 16/2022, și anume 16 august 2022, au fost toate adoptate înainte de această dată și notificate la cererea Comisiei. În continuare, obligația de comunicare ar privi măsurile de transpunere a Directivei 2018/1972, iar nu tabelul de corespondență. În sfârșit, obiectul acțiunii introduse în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE nu ar fi verificarea transpunerii corecte a directivei în cauză, întrucât cazurile de necomunicare și de netranspunere trebuie distinse de cazurile de transpunere incorectă, astfel încât o sancțiune pecuniară nu ar putea fi aplicată, în aceste din urmă cazuri, decât în urma unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE.

Aprecierea Curții

37 Potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 15 și jurisprudența citată].

38 Pe de altă parte, Curtea a statuat în mod repetat că, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare conțin o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a

directivei în cauză [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 16 și jurisprudența citată].

39 În speță, termenul de răspuns la avizul motivat a expirat la 23 noiembrie 2021. În consecință, trebuie să se aprecieze existența sau inexistența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor în raport cu stadiul legislației interne în vigoare la această dată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 17 și jurisprudența citată].

40 În această privință, este cert că, la data menționată, Republica Portugheză nu adoptase măsurile necesare pentru a asigura transpunerea Directivei 2018/1972 și, prin urmare, nici nu comunicase aceste măsuri Comisiei.

41 Pentru a justifica pretinsa neîndeplinire a obligațiilor, Republica Portugheză invocă mai multe argumente, întemeiate, în primul rând, pe adoptarea Legii nr. 16/2022, comunicată Comisiei chiar în ziua publicării sale în *Diário da República*, în al doilea rând, pe complexitatea Directivei 2018/1972, în al treilea rând, pe lipsa de impact a întârzierii transpunerii acestei directive în dreptul portughez asupra funcționării pieței interne a comunicațiilor electronice, precum și, în al patrulea rând, pe spiritul de colaborare și de cooperare loială cu Comisia de care acest stat membru ar fi dat întotdeauna dovadă.

42 Or, asemenea argumente nu pot justifica neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie.

43 Astfel, în primul rând, după cum rezultă din cuprinsul punctelor 37 și 39 din prezenta hotărâre, data relevantă pentru aprecierea existenței neîndeplinirii obligațiilor, imputată de Comisie, este 23 noiembrie 2021. Or, Legea nr. 16/2022 a fost adoptată după această dată.

44 În al doilea rând, pretinsa complexitate a Directivei 2018/1972 nu ar fi de natură să excludă neîndeplinirea obligațiilor în discuție. Astfel, atunci când legiuitorul Uniunii a stabilit termenul de transpunere a directivei menționate, cunoștea gradul de complexitate al acesteia și, în orice caz, ar fi revenit numai acestui legiuitor competența de a proroga termenul respectiv, iar nu statelor membre competența de a deroga de la acesta și nici Comisiei competența de a tolera asemenea derogări. Or, Republica Portugheză nu susține că a întreprins inițiativele necesare pentru a încerca să obțină o astfel de prorogare.

45 În al treilea rând, pretinsa lipsă de impact al neîndeplinirii obligațiilor imputate Republicii Portugheze asupra pieței interne nu este relevantă pentru stabilirea existenței acestei neîndepliniri a obligațiilor, care prezintă un caracter obiectiv.

46 În al patrulea rând, nici împrejurarea că Republica Portugheză ar fi cooperat cu Comisia nu este relevantă pentru a aprecia realitatea respectivei neîndepliniri a obligațiilor, având în vedere că statele membre și instituțiile Uniunii au, în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) TUE, obligația de a coopera între ele, iar această obligație cuprinde și transpunerea corectă și completă a directivelor, în termenele prevăzute de acestea.

47 În consecință, trebuie să se constate că, prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2018/1972 și, prin urmare, prin necomunicarea acestor acte Comisiei, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 124 alineatul (1) din această directivă.

Cu privire la cererile prezentate în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

Cu privire la cererea de obligare la plata unei penalități cu titlu cominatoriu

48 Astfel cum s-a arătat la punctul 21 din prezenta hotărâre, printr-un înscris din 22 martie 2023, Comisia a recunoscut că transpunerea Directivei 2018/1972 putea fi considerată ca fiind finalizată la 25 octombrie 2022 și, prin urmare, și-a retras cererea de impunere a plății unei penalități cu titlu cominatoriu.

49 În aceste împrejurări, nu mai este necesară pronunțarea cu privire la această cerere.

Cu privire la cererea de obligare la plata unei sume forfetare

– *Argumentația părților*

50 Comisia arată, pe de o parte, că Directiva 2018/1972 a fost adoptată potrivit procedurii legislative ordinare și intră, așadar, în domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE și, pe de altă parte, că neîndeplinirea de către Republica Portugheză a obligațiilor prevăzute la articolul 124 din directiva menționată, prin faptul că statul membru în cauză nu i-a comunicat actele de transpunere a acesteia din urmă, constituie în mod vădit o lipsă a comunicării măsurilor de transpunere a directivei respective, în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE.

51 Comisia amintește că, la punctul 23 din Comunicarea 2011/C 12/01, intitulată „Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din TFUE” (JO 2011, C 12, p. 1) (denumită în continuare „Comunicarea din 2011”), a precizat că sancțiunile pe care le va propune în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE vor fi calculate după metoda utilizată pentru sesizarea Curții în temeiul articolului 260 alineatul (2), astfel cum este prezentată la punctele 14-18 din Comunicarea SEC(2005) 1658, intitulată „Punerea în aplicare a articolului [260 TFUE]” (denumită în continuare „Comunicarea din 2005”).

52 În consecință, stabilirea sancțiunii ar trebui să se întemeieze, în primul rând, pe gravitatea încălcării, în al doilea rând, pe durata acesteia și, în al treilea rând, pe necesitatea de a asigura efectul disuasiv al sancțiunii înseși pentru a evita recidivele.

53 În primul rând, în ceea ce privește gravitatea încălcării, conform punctului 16 din Comunicarea din 2005 și Comunicării din 2011, Comisia ar stabili coeficientul pentru gravitate ținând seama de doi parametri, și anume, pe de o parte, importanța normelor Uniunii care fac obiectul încălcării și, pe de altă parte, consecințele acestora pentru interesele generale și specifice în cauză.

54 Astfel, pe de o parte, Comisia arată că Directiva 2018/1972 este principalul act legislativ în domeniul comunicațiilor electronice. Mai întâi, Codul european al comunicațiilor electronice (denumit în continuare „CECE”) ar moderniza cadrul de reglementare al Uniunii privind

comunicațiile electronice prin consolidarea opțiunilor și a drepturilor consumatorilor, prin asigurarea unor standarde mai ridicate pentru serviciile de comunicații, prin favorizarea investițiilor în rețele de foarte mare capacitate și prin promovarea accesului pe suport radio la conectivitatea de foarte mare capacitate în întreaga Uniune. În continuare, CECE ar stabili norme de organizare a sectorului comunicațiilor electronice, inclusiv structura instituțională și guvernanța acestuia din urmă. Acesta ar consolida rolul autorităților naționale de reglementare prin stabilirea unui set minim de competențe pentru autoritățile menționate, precum și prin consolidarea independenței acestora, prin stabilirea unor criterii de numire și a obligațiilor în materie de comunicare a informațiilor. În plus, CECE ar asigura și o gestionare eficace și efectivă a spectrului de frecvențe radio (denumit în continuare „spectrul”). Acesta ar consolida practici uniforme ale statelor membre în ceea ce privește aspectele esențiale ale autorizațiilor legate de spectru. Modificările introduse de CECE ar promova concurența la nivel de infrastructură și instalarea de rețele de foarte mare capacitate în întreaga Uniune. În sfârșit, CECE ar reglementa diferite aspecte ale furnizării de servicii de comunicații electronice, inclusiv obligațiile de serviciu universal, resursele de numerotație și drepturile utilizatorilor finali. Consolidarea acestor norme ar urmări creșterea siguranței și a protecției consumatorilor, în special în ceea ce privește accesul la aceste servicii la prețuri accesibile.

55 Pe de altă parte, netranspunerea Directivei 2018/1972 în dreptul portughez, *primo*, ar afecta practicile de reglementare din întreaga Uniune în ceea ce privește gestionarea sistemului de comunicații electronice, autorizațiile privind spectrul și normele de acces pe piață. În consecință, întreprinderile nu ar beneficia nici de proceduri mai uniforme și mai previzibile pentru acordarea sau reînnoirea drepturilor de utilizare a spectrului existent, nici de previzibilitatea reglementării care rezultă din durata minimă de 20 de ani a licențelor de utilizare a spectrului. Asemenea disfuncționalități ar avea o influență directă asupra disponibilității și instalării rețelelor de foarte mare capacitate în cadrul Uniunii. *Secundo*, consumatorii nu ar putea beneficia de o serie de avantaje concrete care le sunt conferite de această directivă, cum ar fi soluții privind accesul la furnizarea de servicii de comunicații la prețuri accesibile, cerința de a le furniza informații clare cu privire la contracte, obligația de a aplica tarife transparente, simplificarea trecerii de la un furnizor de rețele la altul pentru a promova prețuri cu amănuntul mai accesibile și obligația operatorilor de a oferi utilizatorilor finali cu dizabilități un acces echivalent la serviciile de comunicații.

56 Întrucât nu a identificat factori agravanți sau atenuanți, Comisia propune un coeficient pentru gravitate 10 în prezenta cauză.

57 În al doilea rând, în ceea ce privește durata neîndeplinirii obligațiilor, Comisia susține că aceasta corespunde perioadei cuprinse între data următoare celei a expirării termenului de transpunere a Directivei 2018/1972, și anume 22 decembrie 2020, și data la care a încetat neîndeplinirea obligațiilor în cauză, și anume cea care precedă ziua asigurării conformității de către Republica Portugheză, care a avut loc la 25 octombrie 2022, și anume data la care acest stat membru i-a comunicat versiunea actualizată a tabelului de corespondență, după cum s-a indicat la punctul 19 din prezenta hotărâre. Ar rezulta că neîndeplinirea obligațiilor a durat 672 de zile.

58 În al treilea rând, în ceea ce privește capacitatea de plată a Republicii Portugheze, Comisia a aplicat factorul „n” prevăzut de Comunicarea 2019/C 70/01, intitulată „Modificarea metodei de calcul al plăților forfetare și al plăților zilnice ale penalităților cu titlu cominatoriu propuse de Comisie în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții de Justiție a Uniunii

Europene” (JO 2019, C 70, p. 1). Acest factor ar ține seama de două elemente, și anume produsul intern brut (PIB) și ponderea instituțională a statului membru în cauză, exprimată prin numărul de reprezentanți în Parlamentul European alocat acestui stat membru.

59 Chiar dacă în Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2022:36), Curtea a repus deja în discuție atât relevanța celui al doilea element, cât și a coeficientului de ajustare 4,5 prevăzute de comunicarea menționată, Comisia a decis totuși să aplice în speță criteriile prevăzute de aceasta, în așteptarea adoptării unei noi comunicări care să țină seama de respectiva jurisprudență recentă a Curții.

60 Astfel, în conformitate cu Comunicarea 2022/C 74/02, intitulată „Actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumelor forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție a Uniunii Europene în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor” (JO 2022, C 74, p. 2) (denumită în continuare „Comunicarea din 2022”), factorul „n” pentru Portugalia ar fi 0,57.

61 În ceea ce privește stabilirea cuantumului sumei forfetare, din cuprinsul punctului 20 din Comunicarea din 2005 ar reieși că aceasta ar trebui să aibă cel puțin o bază minimă fixă, care să reflecte principiul că orice caz de neexecutare persistentă a dreptului Uniunii reprezintă în sine, independent de orice circumstanță agravantă, o atingere adusă principiului legalității într-o comunitate de drept, care necesită o sancțiune reală. Conform Comunicării din 2022, suma forfetară minimă pentru Republica Portugheză ar fi de 1 286 000 de euro.

62 În aplicarea metodei stabilite prin Comunicările din 2005 și din 2011, dacă rezultatul calculului sumei forfetare ar depăși această sumă forfetară minimă, Comisia ar propune Curții să stabilească suma forfetară prin înmulțirea unei valori zilnice cu numărul de zile corespunzător duratei încălcării, în speță 672 de zile.

63 Astfel, valoarea zilnică a sumei forfetare ar trebui calculată prin înmulțirea sumei de bază standard aplicabile la calcularea valorii zilnice a sumei forfetare cu coeficientul pentru gravitate și cu factorul „n”. Or, această sumă de bază standard ar fi, în conformitate cu Comunicarea din 2022, de 909 euro. În speță, coeficientul pentru gravitate este 10. Factorul „n” pentru Portugalia este 0,57. Ar rezulta din aceasta că valoarea sumei forfetare este de 5 181,3 euro pe zi.

64 Prin urmare, suma forfetară ar trebui stabilită la 3 481 833,6 euro.

65 Republica Portugheză răspunde, în primul rând, că cererea Comisiei de impunere a plății unei sume forfetare trebuie să țină seama de finalitatea urmărită de natura acestei sancțiuni, astfel cum rezultă din articolul 260 alineatul (3) TFUE. În această privință, metoda urmată în comunicările Comisiei ar fi discutabilă și ar reveni numai Curții sarcina de a adopta decizia prin care se aplică sancțiunea prevăzută de această dispoziție, apreciind în mod liber împrejurările speței.

66 În acest context, Republica Portugheză amintește, mai întâi, că transpunerea Directivei 2018/1972 a avut loc la momentul dizolvării anticipate a Assembleia da República (Adunarea Republicii), apoi, că în acest stat membru PIB-ul pe cap de locuitor, exprimat în echivalent de putere de cumpărare, era al șaptelea cel mai scăzut din Uniune în cursul anului 2021, și anume un PIB pe cap de locuitor cu 26 % mai mic decât media Uniunii, potrivit datelor Oficiului pentru Statistică al Uniunii Europene (Eurostat), și, în sfârșit, că însăși complexitatea directivei menționate a

determinat o transpunere tardivă a acesteia în majoritatea statelor membre. La aceasta s-ar adăuga efectele pandemiei de COVID-19, agravate de cele ale conflictului ruso-ucrainean, asupra inflației și asupra PIB-ului.

67 Pe de altă parte, având în vedere că transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul portughez ar fi fost deja efectuată, finalitatea unei sancțiuni în speță ar fi lipsită de sens, iar aplicarea acesteia ar fi vădit disproporționată și tardivă.

68 În al doilea rând, Republica Portugheză contestă metoda de calcul urmată de Comisie.

69 În ceea ce privește, mai întâi, gravitatea pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, Republica Portugheză, deși recunoaște importanța regimului introdus prin Directiva 2018/1972 pentru actualizarea sectorului comunicațiilor electronice, consideră că interesele consumatorilor nu au fost lezate întrucât exista deja o legislație care permitea funcționarea pieței interne a comunicațiilor electronice, astfel încât întârzierea în transpunerea directivei menționate nu a paralizat funcționarea acestei piețe. Prin urmare, ținând seama de situația de întârziere generalizată în procesele de transpunere a directivei menționate în ordinile juridice ale statelor membre, CECE nu ar fi putut deveni aplicabil, în esență, decât după 28 iulie 2022, dată la care ultimele măsuri naționale de transpunere a aceleiași directive au fost notificate Comisiei. În consecință și ținând seama de faptul că Legea nr. 16/2022 ar fi transpus Directiva 2018/1972 la numai 21 de zile după notificarea ultimei dintre aceste măsuri, utilizarea coeficientului pentru „gravitate” ar trebui să fie pusă în balanță cu consecințele reale ale pretinsei neîndepliniri a obligațiilor asupra situației de fapt. În realitate, având în vedere situația generală a pieței unice, aceasta din urmă nu ar fi fost afectată în mod obiectiv de transpunerea cu întârziere a acestei directive în dreptul portughez.

70 În acest context, în mod greșit Comisia nu ar fi recunoscut existența unor circumstanțe atenuante. Astfel, asemenea împrejurări ar consta în cele ce urmează. *Primo*, împrejurările de fapt care prevalau în Portugalia la acea dată, și anume dizolvarea Adunării Republicii și căderea guvernului, ar fi făcut imposibilă aprobarea și publicarea Legii nr. 16/2022, chiar dacă aceasta se afla deja într-un stadiu avansat al procedurii legislative în cursul legislaturii anterioare. Totuși, această lege a fost una dintre primele legi care au fost aprobate și publicate după intrarea în funcție a noului guvern. *Secundo*, complexitatea Directivei 2018/1972 ar fi determinat ea însăși întârzieri în transpunerea sa de către majoritatea statelor membre, ceea ce ar ilustra în mod clar dificultatea obiectivă a acestei transpuneri. *Tertio*, pandemia de COVID-19 ar fi avut consecințe neașteptate asupra procedurii legislative de transpunere a directivei menționate. Astfel, declararea mai multor stări de urgență ar fi condus la restricții obligatorii de deplasare a persoanelor, care ar fi limitat și ar fi condiționat activitatea, precum și funcționarea mai multor servicii ale statului portughez pe perioade îndelungate. *Quarto*, ar fi vorba despre prima acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Portugheze pentru netranspunerea unei directive, ceea ce ar exclude orice formă de recidivă. *Quinto*, intervențiile autorităților portugheze, bazate pe un dialog constant și transparent cu Comisia, ar reflecta angajamentul acestui stat membru în soluționarea situației și ar dovedi cooperarea sa loială cu Comisia.

71 În continuare, în ceea ce privește durata neîndeplinirii obligațiilor, Republica Portugheză obiectează că comunicarea tabelelor de corespondență între dispozițiile unei directive și cele ale măsurilor naționale de transpunere a acesteia ar avea doar un caracter complementar în raport cu măsurile respective și că, prin urmare, data încetării neîndeplinirii obligațiilor nu poate fi data la care aceste tabele au fost comunicate Comisiei. În consecință, în speță, data încetării neîndeplinirii obligațiilor ar fi 16 august 2022, atunci când Legea nr. 16/2022, care transpune

complet Directiva 2018/1972, a fost publicată în *Diário da República* și a fost comunicată Comisiei, în timp ce toate comunicările intervenite după această dată nu ar fi vizat decât informații cu caracter administrativ, solicitate uneori chiar de Comisie.

72 În orice caz, în cazul în care Curtea ar considera că tabelul de corespondență este relevant pentru stabilirea datei încetării pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, data care trebuie luată în considerare ar fi 8 septembrie 2022, și anume data la care guvernul portughez a comunicat Comisiei acest tabel, însoțit de informații mai detaliate.

73 În sfârșit, în ceea ce privește capacitatea de plată a Portugaliei, Republica Portugheză arată că metoda urmată de Comisie în Comunicarea 2019/C 70/01, menționată la punctul 58 din prezenta hotărâre, trebuie revizuită, iar Curtea ar trebui să utilizeze larga putere de apreciere de care dispune în această privință. În special, ar trebui luate în considerare inflația și consecințele conflictului ruso-ucrainean. De altfel, Curtea ar fi recunoscut deja importanța inflației și a PIB-ului statelor membre pentru aprecierea capacității lor de plată.

74 În al treilea rând, Republica Portugheză contestă calculele Comisiei. Aceasta arată că o eventuală obligare la plata unei sume forfetare și, dacă este cazul, stabilirea valorii sumei respective trebuie să depindă de ansamblul elementelor relevante care se raportează atât la caracteristicile neîndeplinirii constatate, cât și la atitudinea statului membru vizat. În această privință, aplicarea unei sume forfetare ar trebui să aibă înainte de orice un efect disuasiv care trebuie să țină seama de această atitudine și de principiul proporționalității.

75 Or, potrivit Republicii Portugheze, mai întâi, având în vedere că situația pe care Comisia a supus-o aprecierii Curții se datorează unui ansamblu de împrejurări obiective și că nicio acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE nu a fost niciodată inițiată împotriva acestui stat membru, nu există o necesitate obiectivă de a corecta vreun comportament al autorităților portugheze. În realitate, întârzierea transpunerii Directivei 2018/1972 ar fi cauzată de motive de forță majoră. Prin urmare, ar fi fost obiectiv imposibil pentru statul membru menționat să transpună directiva în discuție în termenul prevăzut de aceasta.

76 În continuare, în ceea ce privește incidența întârzierii respective asupra pieței interne, nu ar exista nicio finalitate de reparare care să justifice obligarea la plata unei sume forfetare. Transpunerea Directivei 2018/1972 ar fi suferit o întârziere generalizată în statele membre, astfel încât situația portugheză nu ar perturba funcționarea armonioasă și coerentă a cadrului european al comunicațiilor electronice.

77 În sfârșit, chiar dacă Curtea ar aprecia că ar trebui aplicată o sancțiune, ar fi necesar să se examineze toate motivele prezentate în vederea reducerii cuantumului sumei forfetare propuse de Comisie.

– *Aprecierea Curții*

78 Având în vedere că, după cum reiese din cuprinsul punctului 47 din prezenta hotărâre, s-a stabilit că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, Republica Portugheză nu comunicase Comisiei nicio măsură de transpunere a Directivei 2018/1972, în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE, neîndeplinirea obligațiilor astfel constatată intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

79 Potrivit unei jurisprudențe constante, finalitatea obligării la plata unei sume forfetare în temeiul dispoziției menționate se întemeiază pe aprecierea consecințelor neexecutării obligațiilor de către statul membru respectiv asupra intereselor private și publice, în special atunci când încălcarea a persistat o perioadă îndelungată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 54 și jurisprudența citată].

80 În ceea ce privește oportunitatea impunerii plății unei sume forfetare în speță, trebuie amintit că revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată, precum și de nivelul de persuasiune și de disuasiune pe care îl consideră necesar, competența de a adopta sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 69 și jurisprudența citată].

81 În prezenta cauză, trebuie să se considere că, în pofida faptului că Republica Portugheză a cooperat cu serviciile Comisiei pe tot parcursul procedurii precontencioase și le-a informat cu privire la motivele care au împiedicat-o să asigure transpunerea Directivei 2018/1972 în dreptul portughez, ansamblul elementelor de drept și de fapt care însoțesc neîndeplinirea obligațiilor constatată, și anume lipsa totală a comunicării măsurilor necesare acestei transpuneri la expirarea termenului stabilit în avizul motivat și chiar la data introducerii prezentei acțiuni, constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive precum impunerea plății unei sume forfetare [a se vedea prin analogie Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 70 și jurisprudența citată].

82 Această apreciere nu este repusă în discuție de argumentația Republicii Portugheze prezentată la punctele 66 și 67 din prezenta hotărâre.

83 Astfel, *primo*, împrejurarea că transpunerea Directivei 2018/1972 a avut loc la momentul dizolvării anticipate a Adunării Republicii nu poate fi invocată pentru a justifica nerespectarea obligațiilor prevăzute de dreptul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctele 72 și 78, precum și jurisprudența citată].

84 *Secundo*, deși PIB-ul pe cap de locuitor al statului membru în cauză constituie un element care poate fi luat în considerare în vederea calculării cuantumului unei sancțiuni pecuniare, acesta nu poate fi relevant pentru a aprecia oportunitatea aplicării unei asemenea sancțiuni.

85 *Tertio*, situația este aceeași în ceea ce privește complexitatea Directivei 2018/1972 și împrejurarea că alte state membre au transpus tardiv această directivă. Pe de altă parte, Republica Portugheză nu a solicitat legiuitorului Uniunii prorogarea termenului de transpunere a directivei menționate, iar acesta a considerat că directiva în discuție nu prezenta dificultăți care să împiedice statele membre să o transpună în termenul prevăzut la articolul 124. Poziția celorlalte state membre în această privință este lipsită de relevanță pentru aprecierea existenței pretinsei neîndepliniri a obligațiilor.

86 *Quarto*, în ceea ce privește efectele pandemiei de COVID-19, care s-a declarat la începutul anului 2020, nu s-a dovedit și nici măcar nu s-a susținut că aceasta ar explica totalitatea întârzierii cu care Republica Portugheză a transpus Directiva 2018/1972.

87 *Quinto*, în ceea ce privește conflictul ruso-ucrainean, care a început în luna februarie 2022, și efectele sale asupra inflației și asupra PIB-ului, este suficient să se arate că aceste împrejurări, presupunând că sunt de natură să afecteze capacitatea unui stat membru de a se conforma obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii, nu au intervenit decât după expirarea termenului de transpunere a Directivei 2018/1972, pe care articolul 124 din aceasta l-a stabilit la 21 decembrie 2020.

88 *Sexto*, deși transpunerea Directivei 2018/1972 în ordinea juridică portugheză după expirarea termenului menționat poate justifica, așa cum de altfel însăși Comisia a arătat în înscrisul său din 22 martie 2023 prin care s-a desistat în parte de acțiune, renunțarea la aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu, aceasta nu este contrară finalității aplicării unei sume forfetare, amintită la punctul 79 din prezenta hotărâre. Prin urmare, întârzierea în transpunerea Directivei 2018/1972 este cea care poate avea consecințe asupra intereselor private și publice, în special dacă o asemenea încălcare a persistat o perioadă îndelungată.

89 Având în vedere cele de mai sus, este oportun să se impună Republicii Portugheze plata unei sume forfetare.

90 În ceea ce privește calculul acestei sume forfetare, trebuie amintit că, în exercitarea puterii sale de apreciere în materie, așa cum a fost încadrată de propunerile Comisiei, revine Curții sarcina de a stabili cuantumul sumei forfetare la plata căreia un stat membru poate fi obligat în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, astfel încât acesta să fie, pe de o parte, adaptat împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțional cu încălcarea săvârșită. Printre factorii pertinenți în această privință se numără în special elemente precum gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, perioada în care a persistat aceasta, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 73 și jurisprudența citată].

91 În ceea ce privește, în primul rând, gravitatea încălcării, trebuie amintit că obligația de a adopta măsuri naționale pentru a asigura transpunerea completă a unei directive, precum și cerința de a comunica aceste măsuri Comisiei constituie obligații esențiale ale statelor membre în scopul asigurării deplinei efectivități a dreptului Uniunii și că nerespectarea obligațiilor respective trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de o gravitate certă [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 74 și jurisprudența citată].

92 În speță, trebuie să se constate că, după cum reiese din cuprinsul punctului 47 din prezenta hotărâre, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 23 noiembrie 2021, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile de transpunere care îi reveneau, astfel încât efectivitatea deplină a dreptului Uniunii nu a fost asigurată. Gravitatea acestei neîndepliniri a obligațiilor este sporită de împrejurarea că la această din urmă dată Republica Portugheză nu comunicase încă nicio măsură de transpunere a directivei menționate.

93 În plus, așa cum subliniază Comisia, Directiva 2018/1972 este principalul act legislativ în domeniul comunicațiilor electronice.

94 În special, mai întâi, potrivit articolului 1 alineatul (1) din Directiva 2018/1972, aceasta „stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, a facilităților asociate și a serviciilor asociate, precum și a anumitor aspecte privind echipamentele terminale. Directiva stabilește sarcinile care revin autorităților naționale de reglementare și, după caz, altor autorități competente și instituie o serie de proceduri care să asigure aplicarea armonizată a cadrului de reglementare în întreaga Uniune [Europeană]."

95 În continuare, potrivit articolului 1 alineatul (2) din directiva menționată, scopul acesteia este, pe de o parte, realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice care să aibă ca rezultat instalarea și adoptarea rețelelor de foarte mare capacitate, o concurență durabilă, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice, accesibilitatea și securitatea rețelelor și a serviciilor, precum și beneficii pentru utilizatorii finali, și, pe de altă parte, garantarea furnizării în întreaga Uniune a unor servicii destinate publicului, de bună calitate și la prețuri accesibile, printr-o concurență efectivă și prin posibilități de alegere efective, abordarea cazurilor în care piața nu îndeplinește în mod satisfăcător necesitățile utilizatorilor finali, inclusiv necesitățile utilizatorilor cu dizabilități de a accesa serviciile în condiții de egalitate cu ceilalți, precum și stabilirea drepturilor necesare pentru utilizatorii finali.

96 În sfârșit, astfel cum rezultă din considerentele (2) și (3) ale directivei menționate, aceasta aduce modificări cadrului de reglementare în vigoare înainte de adoptarea sa pentru a ține seama de evoluțiile tehnologice și ale pieței.

97 Desigur, așa cum arată Republica Portugheză, domeniul în cauză este deja reglementat de alte acte de drept al Uniunii, pe care această directivă le modifică sau le înlocuiește.

98 Cu toate acestea, directiva menționată nu se limitează să codifice actele respective. Astfel, după cum subliniază Comisia, fără a fi contrazisă de Republica Portugheză, CECE consolidează în special alegerile și drepturile consumatorilor, garantând standarde mai ridicate pentru serviciile de comunicații, precum și rolul autorităților naționale de reglementare, stabilind un set minim de competențe pentru aceste autorități și consolidând independența lor prin stabilirea unor criterii pentru numiri și a obligațiilor în materie de comunicare de informații. În plus, CECE reglementează diferite aspecte ale furnizării de servicii de comunicații electronice, inclusiv obligațiile de serviciu universal, resursele de numerotație și drepturile utilizatorilor finali. Consolidarea normelor de organizare a sectorului comunicațiilor electronice stabilite de CECE vizează creșterea securității și a protecției consumatorilor, în special în ceea ce privește accesul la aceste servicii la prețuri accesibile.

99 Or, după cum arată Comisia în mod întemeiat, netranspunerea Directivei 2018/1972 de către Republica Portugheză, *primo*, dăunează practicilor de reglementare din întreaga Uniune în ceea ce privește gestionarea sistemului de comunicații electronice, autorizațiile legate de spectru și normele de acces pe piață. În consecință, întreprinderile nu ar beneficia nici de proceduri mai uniforme și mai previzibile pentru acordarea sau reînnoirea drepturilor de utilizare a spectrului existent, nici de previzibilitatea reglementării care rezultă din durata minimă de 20 de ani a licențelor de utilizare a spectrului. Asemenea disfuncționalități au o influență directă asupra disponibilității și instalării rețelelor de foarte mare capacitate în cadrul Uniunii. *Secundo*, consumatorii nu pot beneficia de o serie de avantaje concrete care le sunt conferite de această directivă, cum ar fi soluții privind accesul la furnizarea de servicii de comunicații la prețuri accesibile, cerința de a le furniza informații clare cu privire la contracte, obligația de a aplica tarife

transparente, simplificarea trecerii de la un furnizor de rețele la altul pentru a promova prețuri cu amănuntul mai accesibile și obligația operatorilor de a oferi utilizatorilor finali cu dizabilități un acces echivalent la serviciile de comunicații.

100 În ceea ce privește, în al doilea rând, durata încălcării, trebuie amintit că ea trebuie în principiu să fie evaluată ținând seama de data la care Curtea apreciază faptele și că trebuie să se considere că această apreciere a faptelor intervine la data încheierii procedurii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 79 și jurisprudența citată].

101 Referitor, pe de o parte, începutul perioadei de care trebuie să se țină seama pentru stabilirea cuantumului sumei forfetare care trebuie aplicată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, Curtea a statuat că, spre deosebire de penalitatea cu titlu cominatoriu zilnică, data care trebuie reținută în vederea evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză nu este data expirării termenului stabilit în avizul motivat, ci data la care expiră termenul de transpunere prevăzut de directiva în discuție [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 79, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 90].

102 În speță, nu se contestă în mod valabil că, la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 124 din Directiva 2018/1972, și anume la 21 decembrie 2020, Republica Portugheză nu adoptase actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura transpunerea acestei directive și, prin urmare, nici nu le comunicase Comisiei.

103 Pe de altă parte, este cert că neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 47 din prezenta hotărâre a încetat.

104 Părțile nu sunt însă de acord cu privire la data la care a avut loc încetarea. Potrivit Comisiei, această neîndeplinire a obligațiilor a încetat la data comunicării de către Republica Portugheză a versiunii actualizate a tabelului de corespondență, și anume 25 octombrie 2022. În schimb, potrivit Republicii Portugheze, neîndeplinirea obligațiilor menționată a încetat la data la care a comunicat Legea nr. 16/2022 Comisiei, și anume la 16 august 2022.

105 Or, trebuie amintit în această privință că finalitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE este nu este doar de a încuraja statele membre să pună capăt în cel mai scurt timp unei neîndepliniri a obligațiilor care, în lipsa unei asemenea măsuri, ar avea tendința să persiste, ci și de a simplifica și a accelera procedura de aplicare a unor sancțiuni financiare pentru neîndeplinirea obligației de comunicare a unei măsuri naționale de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu procedura legislativă, pentru a garanta că statele membre se conformează obligațiilor care le revin în temeiul dreptului Uniunii și că adoptă toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru transpunerea acestei directive în ordinile lor juridice respective [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 52 și jurisprudența citată].

106 Astfel, comunicarea pe care statele membre trebuie să o efectueze în conformitate cu articolul 260 alineatul (3) TFUE, interpretat în lumina principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, urmărește să faciliteze îndeplinirea misiunii Comisiei care constă, printre altele, potrivit articolului 17 TUE, în a asigura aplicarea dispozițiilor tratatelor, precum și a dispozițiilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comunicarea respectivă ar trebui, așadar,

să conțină informații suficient de clare și de precise în ceea ce privește conținutul normelor naționale care transpun o directivă. Prin urmare, comunicarea menționată, care poate fi însoțită de un tabel de corespondență între dispozițiile acestei directive și cele ale normelor respective, trebuie să indice fără ambiguitate care sunt actele cu putere de lege și actele administrative prin intermediul cărora statul membru în cauză consideră că a îndeplinit diferitele obligații pe care i le impune directiva menționată. Or, în lipsa unei asemenea informări, Comisia nu este în măsură să verifice dacă statul membru în cauză a pus în aplicare cu adevărat și în întregime directiva. Neîndeplinirea de către un stat membru a acestei obligații de comunicare, fie ca urmare a unei lipse totale sau parțiale a informării, fie ca urmare a unei informări insuficient de clare și de precise, poate justifica în sine inițierea procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (3) TFUE având ca obiect constatarea acestei neîndepliniri a obligațiilor [a se vedea, prin analogie cu articolul 258 TFUE, Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 51 și jurisprudența citată].

107 Rezultă că, deși, desigur, comunicarea vizată la această dispoziție poate fi însoțită de un astfel de tabel de corespondență, obiectul acestei comunicări este limitat la informațiile care indică actele cu putere de lege și actele administrative prin intermediul cărora statul membru vizat consideră că a îndeplinit diferitele obligații pe care i le impune directiva în cauză.

108 Or, în speță, Republica Portugheză a notificat Comisiei la 16 august 2022 Legea nr. 16/2022, considerând că această lege transpunea integral Directiva 2018/1972 în ordinea sa juridică națională.

109 Prin urmare, prin această comunicare, Republica Portugheză a pus capăt neîndeplinirii obligațiilor constatate la punctul 47 din prezenta hotărâre.

110 Astfel, Curtea a statuat deja că termenii „obligația de a comunica măsurile de transpunere” care figurează la articolul 260 alineatul (3) TFUE se referă la obligația statelor membre de a transmite informații suficient de clare și de precise cu privire la măsurile de transpunere a unei directive. Pentru a îndeplini obligația de securitate juridică și pentru a asigura transpunerea integrală a dispozițiilor acestei directive pe întreg teritoriul în cauză, statele membre sunt ținute să indice, pentru fiecare dispoziție a directivei menționate, dispoziția sau dispozițiile naționale care asigură transpunerea sa. Odată ce a intervenit această comunicare, însoțită, dacă este cazul, de prezentarea unui tabel de corespondență, revine Comisiei sarcina de a stabili, cu scopul de a solicita aplicarea în privința statului membru în cauză a unei sancțiuni pecuniare prevăzute de această dispoziție, că anumite măsuri de transpunere lipsesc în mod evident sau nu acoperă întregul teritoriu al statului membru în cauză, având în vedere că nu este de competența Curții, în cadrul procedurii jurisdicționale inițiate în temeiul dispoziției menționate, să examineze dacă măsurile naționale comunicate Comisiei asigură o transpunere corectă a dispozițiilor directivei în discuție [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 59].

111 Or, în speță, Comisia nu a susținut că, în pofida adoptării Legii nr. 16/2022, anumite măsuri de transpunere a Directivei 2018/1972 lipseau încă în mod vădit sau nu acopereau întregul teritoriu portughez.

112 Rezultă că neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 47 din prezenta hotărâre a persistat în perioada cuprinsă între 22 decembrie 2020 și 15 august 2022, și anume o perioadă de 601 zile, ceea ce constituie o durată foarte îndelungată.

113 În aceste condiții, trebuie să se ia în considerare faptul că această durată a putut să rezulte în parte din împrejurările excepționale legate de pandemia de COVID-19. Astfel, Republica Portugheză susține, fără ca afirmațiile sale să fie contestate, că aceste împrejurări, imprevizibile și independente de voința sa, au întârziat procesul legislativ necesar în vederea transpunerii Directivei 2018/1972 și au prelungit, prin urmare, perioada în care a persistat această neîndeplinire a obligațiilor.

114 În ceea ce privește, în al treilea rând, capacitatea de plată a statului membru în cauză, reiese din jurisprudența Curții că trebuie luat în considerare PIB-ul acestui stat membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 85, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 97].

115 Comisia propune să se ia în considerare, pe lângă PIB-ul Republicii Portugheze, ponderea instituțională a acesteia în Uniune, exprimată prin numărul de reprezentanți în Parlament de care dispune acest stat membru. De asemenea, Comisia consideră că ar trebui utilizat un coeficient de ajustare 4,5 pentru a garanta caracterul proporțional și disuasiv al sancțiunilor pe care solicită Curții să le aplice statului membru menționat.

116 Cu toate acestea, Curtea a precizat recent în mod foarte clar că, pe de o parte, luarea în considerare a ponderii instituționale a statului membru în cauză nu este indispensabilă pentru a garanta o descurajare suficientă și pentru a determina acest stat membru să își modifice comportamentul actual sau viitor și că, pe de altă parte, Comisia nu a demonstrat criteriile obiective în temeiul cărora a stabilit valoarea coeficientului de ajustare la 4,5 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punctele 115 și 117].

117 Având în vedere ansamblul împrejurărilor din prezenta cauză și ținând seama de puterea de apreciere recunoscută Curții la articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că, în ceea ce privește suma forfetară a cărei plată o impune, Curtea nu poate depăși cuantumul indicat de Comisie, trebuie să se considere că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare cu cea rezultată din nerespectarea articolului 124 din Directiva 2018/1972 și care afectează deplina efectivitate a dreptului Uniunii este de natură să necesite impunerea plății unei sume forfetare al cărei cuantum trebuie să fie stabilit la 2 800 000 de euro.

118 În consecință, se impune obligarea Republicii Portugheze la plata către Comisie a unei sume forfetare în cuantum de 2 800 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

119 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 141 alineatul (1) din acest regulament, partea care se desistează este obligată la plata cheltuielilor de judecată, la cererea celeilalte părți, formulată în cadrul observațiilor sale privind desistarea. Articolul 141 alineatul (2) prevede, cu toate acestea, că, la cererea părții care se desistează, cheltuielile de judecată se suportă de către cealaltă parte în cazul în care conduita acesteia din urmă justifică acest lucru. În sfârșit, potrivit articolului 141 alineatul (4) menționat, în absența unei cereri privitoare la cheltuielile de judecată, fiecare parte suportă propriile cheltuieli.

120 În speță, deși Comisia a solicitat obligarea Republicii Portugheze la plata cheltuielilor de judecată și deși s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor, această instituție s-a desistat în parte de acțiunea sa fără a solicita ca statul membru în cauză să suporte cheltuielile de judecată aferente prezentei acțiuni, în condițiile în care, în observațiile sale privind desistarea Comisiei, statul membru menționat a solicitat ca aceasta din urmă să fie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

121 În această situație, trebuie arătat că desistarea Comisiei a fost rezultatul atitudinii Republicii Portugheze, întrucât statul membru respectiv nu a adoptat și nu a comunicat Comisiei Legea nr. 16/2022 decât după introducerea prezentei acțiuni, și că tocmai ca urmare a acestei atitudini cererea acestei instituții prin care se urmărea obligarea statului membru menționat la plata unei penalități cu titlu cominatoriu a rămas fără obiect, iar Comisia a retras-o.

122 În aceste condiții și în lipsa posibilității de a stabili o distincție pertinentă între cheltuielile de judecată aferente neîndeplinirii obligațiilor constatate la punctul 47 din prezenta hotărâre și cele aferente desistării parțiale a Comisiei, trebuie să se decidă că Republica Portugheză va suporta, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisie.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a noua) declară și hotărăște:

1) **Prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice și, prin urmare, prin necomunicarea acestor acte Comisiei Europene, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 124 alineatul (1) din această directivă.**

2) **Obligă Republica Portugheză la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare în valoare de 2 800 000 de euro.**

3) **Obligă Republica Portugheză să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

Semnături