Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (deviata komora)

zo 14. marca 2024*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Smernica (EÚ) 2018/1972 – Európsky kódex elektronických komunikácií – Neprebratie a neoznámenie opatrení na prebratie – Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Návrh na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu a penále – Kritériá na stanovenie výšky sumy sankcie – Čiastočné späťvzatie“

Vo veci C-449/22,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 a článku 260 ods. 3 ZFEÚ, podaná 7. júla 2022,

Európska komisia, v zastúpení: P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari a E. Manhaeve, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Portugalskej republike, v zastúpení: P. Barros da Costa a A. Pimenta, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (deviata komora),

v zložení: sudcovia J.-C. Bonichot, vykonávajúci funkciu predsedu deviatej komory, S. Rodin a L. S. Rossi (spravodajkyňa),

generálna advokátka: T. Ćapeta,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: portugalčina.

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Portugalská republika si tým, že najneskôr 21. decembra 2020 neprijala všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (Ú. v. EÚ L 321, s. 36), a tým, že v každom prípade neoznámila Komisii takéto ustanovenia, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 124 ods. 1 tejto smernice,

– uložil Portugalskej republike povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu 5 181,3 eura za každý deň od 22. decembra 2020 až do splnenia jej oznamovacej povinnosti alebo do dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci, minimálne vo výške 1 286 000 eur,

– uložil Portugalskej republike povinnosť zaplatiť denné penále 23 307,3 eura odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku až do splnenia tejto povinnosti týmto členským štátom a

– uložil Portugalskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

2 Odôvodnenia 2 a 3 smernice 2018/1972 znejú:

„(2) Fungovanie piatich smerníc, ktoré sú súčasťou existujúceho regulačného rámca pre elektronické komunikačné siete a služby… podlieha pravidelnému preskúmaniu Komisiou, a to s cieľom predovšetkým určiť potrebu zmeny so zreteľom na vývoj technológií a trhu.

(3) Vo svojom oznámení zo 6. mája 2015 ustanovujúcom stratégiu digitálneho jednotného trhu v Európe Komisia vyhlásila, že jej preskúmanie telekomunikačného rámca sa má sústrediť na opatrenia, ktoré sa zameriavajú na stimulovanie investícií do vysokorýchlostných širokopásmových sietí, prinášajú súdržnejší prístup vnútorného trhu k politike a správe rádiového spektra, zabezpečujú podmienky pre skutočný vnútorný trh odstránením rozdrobenosti regulácie, zabezpečujú efektívnu ochranu spotrebiteľov, rovnaké podmienky pre všetkých účastníkov trhu a jednotné uplatňovanie pravidiel, ako aj efektívnejší regulačný inštitucionálny rámec.“

3 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Predmet úpravy, rozsah pôsobnosti a ciele“, stanovuje:

„1. Touto smernicou sa vytvára harmonizovaný rámec regulácie elektronických komunikačných sietí, elektronických komunikačných služieb, pridružených prostriedkov a pridružených služieb a určitých aspektov koncových zariadení. Ustanovujú sa ňou úlohy národných regulačných orgánov a v prípade potreby iných príslušných orgánov a zriaďuje sa súbor postupov na zabezpečenie harmonizovaného uplatňovania regulačného rámca v celej [Európskej ú]nii.

2. Ciele tejto smernice sú:

a) implementovať vnútorný trh s elektronickými komunikačnými sieťami a službami, čoho výsledkom je zavádzanie a využívanie vysokokapacitných sietí, udržateľná hospodárska súťaž, interoperabilita elektronických komunikačných služieb, prístupnosť, bezpečnosť sietí a služieb a prospech koncového používateľa a

b) zabezpečiť poskytovanie kvalitných, cenovo prijateľných a verejne dostupných služieb v celej Únii prostredníctvom efektívnej hospodárskej súťaže a výberu, zaoberať sa okolnosťami, za ktorých sa na trhu dostatočne neuspokojujú potreby koncových používateľov vrátane koncových používateľov so zdravotným postihnutím, aby mali k službám rovnocenný prístup ako ostatní, a ustanoviť potrebné práva koncového používateľa.

…“

4 Článok 124 uvedenej smernice s názvom „Transpozícia“ v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty prijmú a uverejnia do 21. decembra 2020 zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. Bezodkladne Komisii oznámia znenie týchto ustanovení.

Členské štáty uplatňujú tieto opatrenia od 21. decembra 2020.

Členské štáty uvedú priamo v prijatých opatreniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Takisto uvedú, že odkazy v platných zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach na smernice zrušené touto smernicou sa považujú za odkazy na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze a jeho znenie upravia členské štáty.“

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

5 Keďže Komisia zastávala názor, že Portugalská republika neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2018/1972 podľa článku 124 tejto smernice, zaslala 3. februára 2021 tomuto členskému štátu formálnu výzvu a vyzvala ho, aby predložil svoje pripomienky.

6 Portugalské orgány na tento list odpovedali 12. apríla 2021, pričom vysvetlili jednotlivé kroky postupu, ktoré podnikli s cieľom prebrať smernicu 2018/1972 do portugalského práva. Spresnili najmä, že Rada ministrov schválila návrh zákona, ktorý mal byť predložený Parlamentu 1. apríla 2021 a že tento návrh mal byť prijatý v druhom štvrťroku roku 2021.

7 Vzhľadom na absenciu ďalších informácií o prebratí smernice 2018/1972 Komisia 23. septembra 2021 zaslala Portugalskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom ju vyzvala, aby dosiahla súlad s týmto stanoviskom do 23. novembra 2021.

8 Dňa 25. novembra 2021 portugalské orgány odpovedali na toto odôvodnené stanovisko, pričom Komisii poskytli informácie o stave preberania smernice 2018/1972, ktoré sa oneskorilo z dôvodu zmien, ku ktorým v Portugalsku došlo, avšak neposkytli žiadne informácie o prípadných dátumoch prebratia tejto smernice.

9 Keďže Komisia zastávala názor, že Portugalská republika neprijala ustanovenia potrebné na dosiahnutie súladu s uvedenou smernicou, rozhodla sa 6. apríla 2022 podať na Súdny dvor túto žalobu.

10 Portugalské orgány 22. apríla 2022 zaslali Komisii list, v ktorom ju informovali, že Rada ministrov prijala návrh zákona na prebratie smernice 2018/1972 a zaviazali sa informovať Komisiu o prebiehajúcom legislatívnom procese.

11 Portugalské orgány 31. mája 2022 zaslali Komisii ďalší list, v ktorom ju informovali, že tento návrh zákona ako celok bol predložený na posúdenie Parlamentu.

12 Listami z 29. júna a 30. júna 2022 portugalské orgány informovali Komisiu o jednotlivých fázach legislatívneho procesu a o legislatívnom harmonograme preberania smernice 2018/1972.

13 Komisia podala 7. júla 2022 túto žalobu.

14 Portugalská republika navrhuje, aby Súdny dvor zamietol túto žalobu a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania, subsidiárne, aby neuložil žiadnu sankciu, subsidiárne, aby neuplatnil nijaké penále a znížil výšku paušálnej pokuty, ktorú navrhuje Komisia.

15 Dňa 25. júla 2022 Portugalská republika zaslala Komisii informácie o dodržaní harmonogramu, ktorý jej tento členský štát predložil, ako aj o schválení návrhu zákona uvedeného v bode 10 tohto rozsudku a o parlamentnom hlasovaní, ktoré prebehlo 21. júla 2022. K tomuto oznámeniu bolo pripojené najmä znenie tohto návrhu zákona, tak ako bol schválený.

16 Dňa 16. augusta 2022 Portugalská republika informovala Komisiu o uverejnení zákona č. 16 zo 16. augusta 2022 (ďalej len „zákon č. 16/2022“), ktorý podľa tohto členského štátu úplne preberá smernicu 2018/1972 do portugalského právneho poriadku, v *Diário da República*.

17 Dňa 8. septembra 2022 Portugalská republika zaslala Komisii tabuľku zhody medzi ustanoveniami smernice 2018/1972 a ustanoveniami zákona č. 16/2022 (ďalej len „tabuľka zhody“).

18 Tento členský štát 18. októbra a 24. októbra 2022 oznámil Komisii šesť ďalších vnútroštátnych opatrení na transpozíciu smernice 2018/1972.

19 Uvedený členský štát 25. októbra 2022 oznámil Komisii aktualizovanú verziu tabuľky zhody.

20 Písomná časť konania v prejednávanej veci bola ukončená 19. decembra 2022.

21 Aktom z 22. marca 2023 Komisia informovala Súdny dvor, že prebratie smernice 2018/1972 Portugalskou republikou možno považovať za ukončené k 25. októbru 2022, a čiastočne vzala späť svoju žalobu, pričom spresnila svoje návrhy na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu vo výške 3 481 833,6 eura tomuto členskému štátu.

22 Dňa 17. apríla 2023 Portugalská republika predložila svoje pripomienky k čiastočnému späťvzatiu návrhov zo strany Komisie.

O žalobe

O nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

23 Komisia pripomína, že podľa článku 288 tretieho odseku ZFEÚ sú členské štáty povinné prijať ustanovenia potrebné na zabezpečenie prebratia smerníc do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov v lehotách stanovených týmito smernicami a bezodkladne oznámiť tieto ustanovenia Komisii.

24 Komisia spresňuje, že existencia nesplnenia povinnosti sa musí posudzovať vo vzťahu k situácii dotknutého členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.

25 V prejednávanej veci pritom Portugalská republika ku dňu uplynutia tejto lehoty, ba dokonca ani ku dňu podania tejto žaloby ešte neprijala ustanovenia potrebné na prebratie smernice 2018/1972 do svojho vnútroštátneho práva, a v každom prípade ich neoznámila Komisii.

26 Podľa Komisie Portugalská republika v skutočnosti nespochybňuje porušenie povinnosti, ktoré sa jej vytýka, ale len uvádza praktické a vnútorné okolnosti s cieľom odôvodniť ho. Neprebratie smernice v lehote v nej stanovenej však nemožno odôvodniť takýmito okolnosťami.

27 Portugalská republika v prvom rade odpovedá, že zákonom č. 16/2022, oznámeným Komisii v deň jeho uverejnenia v *Diário da República*, si v plnom rozsahu splnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice 2018/1972.

28 Tento členský štát ďalej zastáva názor, že akékoľvek prípadné nesplnenie povinnosti sa musí posúdiť vzhľadom na zložitosť tejto smernice, čo potvrdzuje veľký počet konaní o nesplnení povinnosti začatých proti iným členským štátom, ako aj vzhľadom na vnútroštátny postup preberania.

29 V každom prípade časový harmonogram prebratia smernice 2018/1972 do portugalského právneho poriadku neovplyvnil fungovanie vnútorného trhu s elektronickými komunikáciami, keďže táto smernica iba prepracovala pravidlá trhu, ktorý už bol regulovaný. Tieto pravidlá pritom už boli prebraté do tohto právneho poriadku.

30 Portugalská republika napokon vždy konala v duchu kooperácie a lojálnej spolupráce s Komisiou, na rozdiel od Komisie, ktorá podala túto žalobu len mesiac pred uverejnením zákona č. 16/2022 v *Diário da República*. Komisia teda nezohľadnila informácie, ktoré jej tento členský štát oznámil, týkajúce sa priebehu legislatívneho postupu preberania smernice 2018/1972, najmä dodržiavania legislatívneho harmonogramu, a o úsilí, ktoré portugalské orgány venovali tomuto komplexnému procesu.

31 Komisia vo svojej replike tvrdí, že tvrdenia Portugalskej republiky nepostačujú na to, aby bolo vylúčené, že došlo k nesplneniu povinnosti.

32 V prvom rade okolnosť, že zákon č. 16/2022 bol oznámený Komisii v deň jeho uverejnenia, nemôže napraviť vytýkané nesplnenie povinnosti. Jednak bola totiž tabuľka zhody Komisii oznámená až 8. septembra 2022, a tento dátum je teda prvým dňom, ku ktorému sa možno

domnievať, že Portugalská republika si už splnila svoje povinnosti, a jednak v októbri 2022 tento členský štát oznámil ďalšie opatrenia na prebratie. V každom prípade relevantným dátumom na posúdenie existencie nesplnenia povinnosti je deň uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, teda v prejednávanej veci 23. november 2021.

33 Ďalej platí, že údajná zložitosť smernice 2018/1972 nemôže vylúčiť, že by došlo k predmetnému nesplneniu povinnosti.

34 Okrem toho tvrdenia Portugalskej republiky o údajnej neexistencii vplyvu údajného nesplnenia povinnosti na vnútorný trh nie sú relevantné a v každom prípade nie sú dôvodné, keďže neprebratie smernice 2018/1972 sa v prejednávanej veci prejavilo nedostatočnou harmonizáciou právnej úpravy v oblasti telekomunikácií na európskej úrovni, čo malo negatívne účinky na trh a jeho subjekty, ako aj na správu systému elektronických komunikácií, povolení súvisiacich s rádiovým spektrom a pravidiel prístupu na trh, a to tak na úkor podnikov, ako aj spotrebiteľov.

35 Napokon okolnosť, že Portugalská republika spolupracovala s Komisiou, nie je relevantná na účely posúdenia existencie porušenia práva Únie.

36 Portugalská republika vo svojej duplike najprv dodáva, že opatrenia oznámené po dni uverejnenia zákona č. 16/2022, teda po 16. auguste 2022, boli všetky prijaté pred týmto dátumom a oznámené na žiadosť Komisie. Ďalej platí, že oznamovacia povinnosť sa vzťahuje na opatrenia na prebratie smernice 2018/1972, a nie na tabuľku zhody. Predmetom žaloby podanej podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ napokon nie je overiť správne prebratie dotknutej smernice, keďže prípady neoznámenia a neprebratia sa musia odlíšiť od prípadov nesprávneho prebratia, a peňažnú sankciu teda možno v týchto posledných uvedených prípadoch uložiť až na základe žaloby o nesplnenie povinnosti podanej na základe článku 260 ods. 2 ZFEÚ.

Posúdenie Súdnym dvorom

37 Podľa ustálenej judikatúry sa má existencia nesplnenia povinnosti hodnotiť vo vzťahu k situácii členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, pričom Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 15 a citovaná judikatúra].

38 Súdny dvor okrem toho opakovane rozhodol, že hoci smernica výslovne stanovuje povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby ustanovenia potrebné na jej vykonanie obsahovali odkaz na túto smernicu alebo aby boli sprevádzané takýmto odkazom pri ich úradnom uverejnení, je v každom prípade potrebné, aby členské štáty prijali pozitívny akt na prebratie dotknutej smernice [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 16 a citovaná judikatúra].

39 V predmetnom prípade lehota stanovená v odôvodnenom stanovisku uplynula 23. novembra 2021. Existenciu alebo neexistenciu údajného nesplnenia povinnosti treba preto posudzovať podľa stavu vnútroštátnej právnej úpravy platnej k tomuto dátumu [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 17 a citovanú judikatúru].

40 V tejto súvislosti je nesporné, že Portugalská republika k uvedenému dátumu neprijala opatrenia potrebné na zabezpečenie prebratia smernice 2018/1972, a teda tieto opatrenia ani neoznámila Komisii.

41 Na účely odôvodnenia údajného nesplnenia povinnosti Portugalská republika uvádza niekoľko tvrdení založených po prvé na prijatí zákona č. 16/2022, oznámeného Komisii v deň jeho uverejnenia v *Diário da República*, po druhé na zložitosti smernice 2018/1972, po tretie na neexistencii vplyvu omeškania s prebratím tejto smernice do portugalského práva na fungovanie vnútorného trhu elektronických komunikácií, ako aj po štvrté na duchu kooperácie a lojálnej spolupráce s Komisiou, ktorými sa tento členský štát vždy vyznačoval.

42 Takéto argumenty však nemôžu odôvodniť nesplnenie povinnosti vytýkané Komisiou.

43 Po prvé, ako totiž vyplýva z bodov 37 a 39 tohto rozsudku, relevantným dátumom na posúdenie existencie nesplnenia povinnosti vytýkaného Komisiou je 23. november 2021. Zákon č. 16/2022 bol prijatý po tomto dátume.

44 Po druhé údajná zložitosť smernice 2018/1972 nemôže vylúčiť, že došlo k predmetnému nesplneniu povinnosti. Keď totiž normotvorca Únie stanovil lehotu na prebratie tejto smernice, poznal stupeň jej zložitosti, a v každom prípade predĺženie tejto lehoty prislúchalo len tomuto normotvorcovi, nie členským štátom, ktoré sa od nej odchýlili, a ani Komisii neprináleží, aby tolerovala takéto odchýlky. Portugalská republika pritom netvrdí, že podnikla kroky potrebné na umožnenie takéhoto predĺženia.

45 Po tretie údajná neexistencia vplyvu nesplnenia povinnosti vytýkaného Portugalskej republike na vnútorný trh nie je relevantná na preukázanie existencie tohto nesplnenia povinnosti, ktoré má objektívnu povahu.

46 Po štvrté okolnosť, že Portugalská republika spolupracovala s Komisiou nie je relevantná ani na účely posúdenia existencie uvedeného nesplnenia povinnosti, keďže členské štáty a inštitúcie Únie majú podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ povinnosť navzájom spolupracovať a táto povinnosť zahŕňa aj správne a úplné prebratie smerníc v lehotách stanovených týmito smernicami.

47 Treba preto konštatovať, že Portugalská republika si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2018/1972, a teda ani tieto ustanovenia Komisii neoznámila, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 124 ods. 1 tejto smernice.

O návrhoch podaných podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ

O návrhu na uloženie povinnosti zaplatiť penále

48 Ako bolo uvedené v bode 21 tohto rozsudku, Komisia aktom z 22. marca 2023 uznala, že prebratie smernice 2018/1972 možno považovať za ukončené k 25. októbru 2022, a preto vzala späť svoj návrh na uloženie penále.

49 Za týchto okolností nie je potrebné rozhodnúť o tomto návrhu.

O návrhu na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu

– *Argumentácia účastníkov konania*

50 Komisia jednak tvrdí, že smernica 2018/1972 bola prijatá riadnym legislatívnym postupom, a teda patrí do pôsobnosti článku 260 ods. 3 ZFEÚ, a jednak, že nesplnenie povinností vyplývajúcich z článku 124 tejto smernice Portugalskou republikou, ku ktorému došlo tým, že jej tento členský štát neoznámil ustanovenia na jej prebratie, zjavne predstavuje neoznámenie opatrení na prebratie uvedenej smernice v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

51 Komisia pripomína, že v bode 23 svojho oznámenia 2011/C 12/01 s názvom „Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ“ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1) (ďalej len „oznámenie z roku 2011“) spresnila, že sankcie, ktoré navrhne na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, sa budú vypočítavať podľa tej istej metódy, aká sa používa pri predložení veci Súdnemu dvoru na základe tohto článku 260 ods. 2, ako je uvedená v bodoch 14 až 18 oznámenia SEC (2005) 1658, nazvaného „Vykonávanie článku [260 ZFEÚ]“ (ďalej len „oznámenie z roku 2005“).

52 V dôsledku toho by sa stanovenie sankcie malo zakladať v prvom rade na závažnosti porušenia, v druhom rade na dĺžke jeho trvania a v treťom rade na potrebe zabezpečiť odrádzajúci účinok samotnej sankcie, aby sa predchádzalo ďalším porušeniam.

53 V prvom rade, pokiaľ ide o závažnosť porušenia, podľa bodu 16 oznámenia z roku 2005 a oznámenia z roku 2011 Komisia stanovuje koeficient závažnosti s prihliadnutím na dva parametre, a to jednak dôležitosť predpisov Únie, ktoré boli porušené, a jednak dôsledky tohto porušenia na dotknuté všeobecné a jednotlivé záujmy.

54 Komisia tak na jednej strane uvádza, že smernica 2018/1972 je hlavným právnym predpisom v oblasti elektronických komunikácií. Predovšetkým Európsky kódex elektronických komunikácií (ďalej len „EKEK“) modernizuje regulačný rámec Únie pre elektronické komunikácie posilnením výberu a práv spotrebiteľov, zabezpečením vyšších noriem pre komunikačné služby, podporou investícií do vysokokapacitných sietí a podporou bezdrôtového prístupu k vysokokapacitnému pripojeniu v celej Únii. EKEK okrem toho stanovuje pravidlá organizácie odvetvia elektronických komunikácií vrátane jeho inštitucionálnej štruktúry a riadenia. Posilňuje úlohu národných regulačných orgánov stanovením minimálneho súboru právomocí pre tieto orgány, ako aj posilnením ich nezávislosti tým, že stanovuje kritériá vymenúvania a povinnosti v oblasti poskytovania informácií. Okrem toho EKEK zabezpečuje aj efektívnu a účinnú správu rádiového spektra (ďalej len „spektrum“). Zvyšuje konzistentnosť postupov členských štátov, pokiaľ ide o kľúčové aspekty povolení súvisiacich so spektrom. Zmenami zavedenými EKEK sa podporuje hospodárska súťaž v infraštruktúre a zavádzanie vysokokapacitných sietí v celej Únii. Napokon EKEK upravuje rôzne aspekty poskytovania služieb elektronických komunikácií vrátane povinnosti univerzálnej služby, zdrojov číslovania a práv koncových užívateľov. Posilnenie týchto pravidiel má za cieľ zvýšiť bezpečnosť a ochranu spotrebiteľov, najmä pokiaľ ide o prístup k týmto službám za prijateľnú cenu.

55 Na druhej strane neprebratie smernice 2018/1972 do portugalského práva po prvé narušilo regulačné postupy v celej Únii, pokiaľ ide o správu systému elektronických komunikácií, povolenia súvisiace so spektrom a pravidlá prístupu na trh. V dôsledku toho podniky nemali prospech ani z konzistentnejších a predvídateľnejších postupov udeľovania alebo obnovovania existujúcich práv na využívanie spektra, ani z predvídateľnosti právnej úpravy vyplývajúcej z minimálnej dĺžky trvania licencií na používanie spektra v dĺžke trvania 20 rokov. Takéto

nedostatky mali priamy vplyv na dostupnosť a zavádzanie vysokokapacitných sietí v rámci Únie. Po druhé spotrebitelia nemohli mať prospech zo súboru citeľných výhod, ktoré im táto smernica priznáva, ako sú riešenia týkajúce sa prístupu k poskytovaniu cenovo dostupných komunikačných služieb, požiadavka, aby sa im poskytovali jasné informácie o zmluvách, povinnosť uplatňovať transparentné tarify, zjednodušenie zmeny poskytovateľov sietí s cieľom podporiť cenovo dostupnejšie maloobchodné ceny a povinnosť operátorov poskytovať koncovým používateľom so zdravotným postihnutím rovnaký prístup ku komunikačným službám.

56 Keďže Komisia neidentifikovala priťažujúce alebo poľahčujúce okolnosti, v prejednávanej veci navrhuje koeficient závažnosti 10.

57 V druhom rade, pokiaľ ide o dĺžku trvania nesplnenia povinnosti, Komisia tvrdí, že táto dĺžka zodpovedá obdobiu odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2018/1972, teda od 22. decembra 2020, do dňa, keď sa dotknuté nesplnenie povinnosti skončilo, teda do dňa, ktorý predchádzal dátumu dosiahnutia súladu zo strany Portugalskej republiky, k čomu došlo 25. októbra 2022, t. j. dňa, keď tento členský štát Komisii oznámil aktualizovanú verziu tabuľky zhody, ako je uvedená v bode 19 tohto rozsudku. Z toho vyplýva, že nesplnenie povinnosti trvalo 672 dní.

58 V treťom rade, pokiaľ ide o platobnú schopnosť Portugalskej republiky, Komisia uplatnila faktor „n“ stanovený v jej oznámení 2019/C 70/01 s názvom „Úprava metódy výpočtu paušálnej pokuty a denného penále, ktoré Komisia navrhuje v rámci postupu v prípade nesplnenia povinnosti vedeného na Súdnom dvore Európskej únie“ (Ú. v. EÚ C 70, 2019, s. 1). Tento faktor zohľadňuje dva prvky, a to hrubý domáci produkt (HDP) a inštitucionálnu váhu dotknutého členského štátu, ktorú predstavuje počet kresiel zástupcov v Európskom parlamente pridelených tomuto členskému štátu.

59 Hoci Súdny dvor vo svojom rozsudku z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Feronikel) (C-51/20, EU:C:2022:36), už spochybnil relevantnosť tak tohto druhého prvku, ako aj vyrovnávacieho koeficientu 4,5 stanoveného v tomto oznámení, Komisia sa napriek tomu rozhodla uplatniť v prejednávanej veci kritériá stanovené týmto oznámením, kým nebude prijaté nové oznámenie, ktoré by zohľadňovalo túto nedávnu judikatúru Súdneho dvora.

60 Podľa oznámenia 2022/C 74/02 s názvom „Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnej pokuty a penále, ktoré bude Komisia navrhovať Súdnemu dvoru Európskej únie v konaniach o nesplnení povinnosti“ (Ú. v. EÚ C 74, 2022, s. 2) (ďalej len „oznámenie z roku 2022“), sa teda faktor „n“ pre Portugalsko rovná 0,57.

61 Pokiaľ ide o stanovenie výšky paušálnej pokuty, z bodu 20 oznámenia z roku 2005 vyplýva, že toto stanovenie musí mať aspoň minimálny fixný základ odrážajúci zásadu, že každý prípad pretrvávajúceho nevykonania práva Únie predstavuje sám osebe bez ohľadu na akékoľvek priťažujúce okolnosti porušenie zásady legality v spoločenstve založenom na právnom štáte, ktorý si vyžaduje skutočnú sankciu. Podľa oznámenia z roku 2022 minimálna paušálna pokuta pre Portugalskú republiku predstavuje 1 286 000 eur.

62 Podľa metódy stanovenej oznámeniami z rokov 2005 a 2011 ak výsledok výpočtu paušálnej pokuty presiahne túto minimálnu paušálnu pokutu, Komisia navrhne, aby Súdny dvor určil paušálnu pokutu vynásobením dennej sumy počtom dní zodpovedajúcim dĺžke trvania porušenia, v tomto prípade 672 dní.

63 Denná suma paušálnej pokuty sa tak má vypočítať vynásobením štandardnej paušálnej sumy uplatniteľnej pri výpočte dennej sumy paušálnej pokuty koeficientom závažnosti a faktorom „n“. Táto štandardná paušálna suma pritom podľa oznámenia z roku 2022 predstavuje 909 eur. Koeficient závažnosti sa v prejednávanej veci rovná 10. Faktor „n“ pre Portugalsko je 0,57. Z toho vyplýva, že výška sumy paušálnej pokuty je 5 181,3 eura denne.

64 Paušálnu pokutu teda treba stanoviť na sumu 3 481 833,6 eura.

65 Portugalská republika v prvom rade odpovedá, že návrh Komisie na uloženie paušálnej pokuty musí zohľadňovať účel sledovaný povahou tejto sankcie, ako vyplýva z článku 260 ods. 3 ZFEÚ. V tejto súvislosti je metóda použitá v oznámeniach Komisie sporná a prináleží výlučne Súdnemu dvoru, aby prijal rozhodnutie o uložení sankcie stanovenej v tomto ustanovení, pričom voľne posúdi okolnosti prejednávanej veci.

66 V tejto súvislosti Portugalská republika najprv pripomína, že k prebratiu smernice 2018/1972 došlo v čase predčasného rozpustenia Assembleia da República (Zhromaždenie republiky), ďalej, že v tomto členskom štáte bol v roku 2021 HDP na obyvateľa, vyjadrený ako ekvivalent kúpnej sily, siedmy najnižší v Únii, pričom išlo o HDP na obyvateľa, ktorý bol podľa údajov Štatistického úradu Európskej únie (Eurostat) o 26 % nižší ako priemer Únie, a napokon, že samotná zložitosť tejto smernice viedla k jej oneskorenému prebratiu vo väčšine členských štátov. K tomu treba pripočítať účinky pandémie COVID-19, ku ktorým sa pridal vplyv rusko-ukrajinského konfliktu na infláciu a HDP.

67 Okrem toho vzhľadom na to, že smernica 2018/1972 už bola prebratá do portugalského práva, účel sankcie v prejednávanej veci nemá zmysel a jej uplatnenie je zjavne neprimerané a oneskorené.

68 V druhom rade Portugalská republika spochybňuje metódu výpočtu, ktorú Komisia použila.

69 Pokiaľ ide v prvom rade o závažnosť údajného nesplnenia povinnosti, Portugalská republika, hoci uznáva dôležitosť systému zavedeného smernicou 2018/1972 pre aktualizáciu odvetvia elektronických komunikácií, zastáva názor, že záujmy spotrebiteľov neboli poškodené, pretože už existovala právna úprava, ktorá umožňovala fungovanie vnútorného trhu elektronických komunikácií, takže oneskorenie pri prebratí tejto smernice neochromilo fungovanie tohto trhu. Vzhľadom na všeobecné meškanie v procese preberania uvedenej smernice do právnych poriadkov členských štátov sa totiž EKEK mohol v podstate začať uplatňovať až po 28. júli 2022, čo je dátum, ku ktorému boli Komisii oznámené posledné vnútroštátne opatrenia na prebratie tejto smernice. V dôsledku toho a vzhľadom na skutočnosť, že zákon č. 16/2022 prebral smernicu 2018/1972 len 21 dní po oznámení posledného z týchto opatrení, musí byť použitie koeficientu „závažnosti“ vyvážené so skutočnými dôsledkami údajného nesplnenia povinnosti na skutkovú situáciu. V skutočnosti vzhľadom na všeobecnú situáciu na jednotnom trhu tento trh nebol objektívne ovplyvnený omeškaním pri preberaní tejto smernice do portugalského práva.

70 V tomto kontexte Komisia nesprávne neuznala existenciu poľahčujúcich okolností. Takéto okolnosti totiž vyplývajú z nasledujúceho. Po prvé skutkové okolnosti, ktoré v tom čase existovali v Portugalsku, a to rozpustenie Zhromaždenia republiky a pád vlády, znemožnili schválenie a uverejnenie zákona č. 16/2022, aj keď sa už nachádzal v pokročilom štádiu legislatívneho procesu počas predchádzajúceho volebného obdobia. Tento zákon však bol jedným z prvých zákonov, ktoré boli schválené a uverejnené po nástupe novej vlády. Po druhé samotná zložitosť smernice 2018/1972 spôsobila oneskorenia pri jej preberaní vo väčšine členských štátov, čo jasne

ilustruje objektívnu náročnosť tohto prebratia. Po tretie pandémia COVID-19 mala neočakávané dôsledky na legislatívny postup preberania tejto smernice. Vyhlásenie niekoľkých výnimočných stavov totiž viedlo k povinnému obmedzeniu pohybu, ktoré činnosť a fungovanie viacerých služieb portugalského štátu na dlhé obdobie obmedzilo a ktorému sa museli prispôsobiť. Po štvrté ide o prvú žalobu o nesplnenie povinnosti proti Portugalskej republike z dôvodu neprebratia smernice, čo vylučuje akúkoľvek formu opakovaného porušovania. Po piate postupy portugalských orgánov založené na neustálom a transparentnom dialógu s Komisiou odrážajú záväzok tohto členského štátu pri riešení situácie a svedčia o jeho lojálnej spolupráci s Komisiou.

71 Pokiaľ ide ďalej o dĺžku trvania nesplnenia povinnosti, Portugalská republika vznáša námietku, že oznámenie tabuliek zhody medzi ustanoveniami smernice a ustanoveniami vnútroštátnych opatrení na jej prebratie malo len doplňujúcu povahu vo vzťahu k týmto opatreniam, a teda že dátumom ukončenia nesplnenia povinnosti nemôže byť dátum, ku ktorému boli Komisii oznámené tieto tabuľky. V dôsledku toho je v prejednávanej veci dátumom ukončenia nesplnenia povinnosti 16. august 2022, keď bol zákon č. 16/2022, ktorý úplne prebral smernicu 2018/1972, uverejnený v *Diário da República* a oznámený Komisii, zatiaľ čo všetky oznámenia, ku ktorým došlo po tomto dátume, sa týkali len informácií administratívnej povahy, ktoré niekedy požadovala samotná Komisia.

72 V každom prípade, ak by Súdny dvor dospel k záveru, že tabuľka zhody je relevantná na účely určenia dátumu skončenia údajného nesplnenia povinnosti, dátumom, ktorý treba zohľadniť, je 8. september 2022, teda dátum, ku ktorému portugalská vláda oznámila Komisii túto tabuľku spolu s podrobnejšími informáciami.

73 Napokon, pokiaľ ide o platobnú schopnosť Portugalska, Portugalská republika tvrdí, že metódu, ktorú Komisia použila vo svojom oznámení 2019/C 70/01, uvedenú v bode 58 tohto rozsudku, treba preskúmať, a Súdny dvor by mal použiť širokú mieru voľnej úvahy, ktorú má v tejto súvislosti k dispozícii. Mala by sa zohľadniť najmä inflácia a dôsledky rusko-ukrajinského konfliktu. Okrem toho Súdny dvor už uznal význam inflácie a HDP členských štátov pri posudzovaní ich platobnej schopnosti.

74 Po tretie Portugalská republika spochybňuje výpočty Komisie. Uvádza, že prípadné uloženie paušálnej pokuty, a v prípade potreby stanovenie výšky tejto pokuty, musí závisieť od všetkých relevantných faktorov, ktoré sa týkajú tak charakteristiky konštatovaného nesplnenia povinnosti, ako aj prístupu dotknutého členského štátu. V tejto súvislosti by uplatnenie paušálnej pokuty malo mať predovšetkým odradzujúci účinok, ktorý musí zohľadňovať tento prístup a zásadu proporcionality.

75 Podľa Portugalskej republiky pritom predovšetkým vzhľadom na to, že situácia, ktorú Komisia predložila na posúdenie Súdnemu dvoru, bola spôsobená súborom objektívnych okolností, a keďže proti tomuto členskému štátu nebola nikdy podaná žiadna žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, neexistuje objektívna potreba napraviť akékoľvek konanie portugalských orgánov. Oneskorenie pri prebratí smernice 2018/1972 bolo v skutočnosti spôsobené vyššou mocou. Bolo totiž objektívne nemožné, aby uvedený členský štát prebral túto smernicu v lehote stanovenej touto smernicou.

76 Ďalej, pokiaľ ide o vplyv tohto omeškania na vnútorný trh, neexistuje žiadny účel nápravy, ktorý by odôvodňoval uloženie paušálnej pokuty. Prebratie smernice 2018/1972 sa v členských štátoch stretlo so všeobecným oneskorením, čiže portugalská situácia nenarušila harmonické a konzistentné fungovanie európskeho rámca elektronických komunikácií.

77 Napokon, aj keby Súdny dvor dospel k záveru, že by mala byť uložená sankcia, bolo by potrebné preskúmať všetky uvedené dôvody s cieľom zníženia výšky paušálnej pokuty, ktorú navrhla Komisia.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

78 Keďže ako vyplýva z bodu 47 tohto rozsudku, je preukázané, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Portugalská republika neoznámila Komisii žiadne opatrenie na prebratie smernice 2018/1972 v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ, takto konštatované nesplnenie povinnosti patrí do pôsobnosti tohto ustanovenia.

79 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že účel uloženia paušálnej pokuty na základe uvedeného ustanovenia spočíva na posúdení dôsledkov, ktoré má nevykonanie povinností dotknutým členským štátom na súkromné a verejné záujmy, najmä ak nesplnenie povinnosti pretrvávalo počas dlhého obdobia [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 54 a citovanú judikatúru].

80 Pokiaľ ide o možnosť uložiť v prejednávanej veci paušálnu pokutu, treba pripomenúť, že je úlohou Súdneho dvora, aby v každej veci a v závislosti od okolností veci, v ktorej koná, ako aj od stupňa presvedčovania a odrádzania, ktorý považuje za potrebný, uložil primerané peňažné sankcie, aby sa najmä zabránilo opakovaniu podobných porušení práva Únie [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 69 a citovaná judikatúra].

81 V prejednávanej veci treba konštatovať, že bez ohľadu na skutočnosť, že Portugalská republika spolupracovala s útvarmi Komisie počas celého konania pred podaním žaloby a informovala ich o dôvodoch, ktoré jej bránili zabezpečiť prebratie smernice 2018/1972 do portugalského práva, všetky právne a skutkové okolnosti súvisiace s konštatovaným nesplnením povinnosti, a to skutočnosť, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, a dokonca aj v čase podania tejto žaloby, vôbec neboli oznámené opatrenia potrebné na prebratie tejto smernice, je ukazovateľom toho, že účinná prevencia budúceho opakovania analogických porušení práva Únie si vyžaduje prijatie odrádzajúceho opatrenia, akým je uloženie paušálnej pokuty [pozri analogicky rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 70 a citovaná judikatúra].

82 Toto posúdenie nie je spochybnené argumentáciou Portugalskej republiky uvedenou v bodoch 66 a 67 tohto rozsudku.

83 Po prvé sa totiž nemožno odvolávať na okolnosť, že k prebratiu smernice 2018/1972 došlo v čase predčasného rozpustenia Zhromaždenia republiky na účely odôvodnenia nesplnenia povinností vyplývajúcich z práva Únie [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, body 72 a 78, ako aj citovanú judikatúru].

84 Po druhé, hoci HDP na obyvateľa dotknutého členského štátu predstavuje prvok, ktorý možno zohľadniť na účely výpočtu výšky peňažnej sankcie, nemôže byť relevantný na účely posúdenia vhodnosti uplatnenia takejto sankcie.

85 Po tretie to isté platí pre zložitosť smernice 2018/1972 a okolnosť, že aj iné členské štáty prebrali túto smernicu oneskorene. Okrem toho Portugalská republika nepožiadala normotvorcu Únie o predĺženie lehoty na prebratie uvedenej smernice a tento normotvorca sa domnieval, že táto smernica nepredstavuje ťažkosti, ktoré by bránili členským štátom prebrať ju v lehote stanovenej v jej článku 124. Stanovisko ostatných členských štátov v tejto súvislosti nie je relevantné pre posúdenie existencie údajného nesplnenia povinnosti.

86 Po štvrté, pokiaľ ide o účinky pandémie COVID-19, ktorá vypukla začiatkom roka 2020, nie je preukázané a dokonca ani nebolo tvrdené, že by vysvetľovala celé oneskorenie, s ktorým Portugalská republika prebrala smernicu 2018/1972.

87 Po piate, pokiaľ ide o rusko-ukrajinský konflikt, ktorý sa začal vo februári 2022 a jeho účinky na infláciu a HDP, stačí uviesť, že tieto okolnosti – aj keby mohli ovplyvniť schopnosť členského štátu splniť si povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie – nastali až po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2018/1972, ktorá bola článkom 124 tejto smernice stanovená na 21. december 2020.

88 Po šieste, hoci prebratie smernice 2018/1972 do portugalského právneho poriadku po uplynutí tejto lehoty môže odôvodniť upustenie od uloženia penále, ako to okrem iného uviedla samotná Komisia vo svojom akte z 22. marca 2023, ktorým čiastočne vzala späť svoju žalobu, nie je v rozpore s účelom uloženia paušálnej pokuty, ktorý je pripomenutý v bode 79 tohto rozsudku. Oneskorenie pri preberaní smernice 2018/1972 totiž môže mať vplyv na súkromné a verejné záujmy, najmä ak takéto nesplnenie povinnosti pretrvávalo počas dlhého obdobia.

89 Vzhľadom na vyššie uvedené je vhodné uložiť Portugalskej republike paušálnu pokutu.

90 Pokiaľ ide o výpočet tejto paušálnej pokuty, treba pripomenúť, že pri výkone svojej voľnej úvahy v tejto oblasti, ako je vymedzená v návrhoch Komisie, Súdnemu dvoru prináleží, aby stanovil výšku paušálnej pokuty, ktorú môže členskému štátu uložiť podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ tak, aby bola jednak prispôsobená okolnostiam, a jednak primeraná spáchanému porušeniu. Medzi relevantné faktory patrí v tomto smere závažnosť konštatovaného nesplnenia povinnosti, jeho trvanie a platobná schopnosť dotknutého členského štátu [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 73 a citovaná judikatúra].

91 Pokiaľ ide v prvom rade o závažnosť porušenia, treba pripomenúť, že povinnosť prijať vnútroštátne opatrenia na zabezpečenie úplného prebratia smernice a povinnosť oznámiť tieto opatrenia Komisii predstavujú podstatné povinnosti členských štátov s cieľom zabezpečiť úplnú účinnosť práva Únie a že nesplnenie týchto povinností treba preto považovať za značne závažné [rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 74 a citovaná judikatúra].

92 V prejednávanej veci treba konštatovať, ako vyplýva z bodu 47 tohto rozsudku, že Portugalská republika si ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, teda k 23. novembru 2021, nesplnila povinnosti prebratia, ktoré jej vyplývajú zo smernice 2018/1972, a teda nebola zabezpečená plná účinnosť práva Únie. Závažnosť tohto nesplnenia povinnosti je zvýšená okolnosťou, že Portugalská republika k tomuto dátumu ešte neoznámila žiadne opatrenie na prebratie tejto smernice.

93 Okrem toho, ako zdôrazňuje Komisia, smernica 2018/1972 je hlavným právnym predpisom v oblasti elektronických komunikácií.

94 Predovšetkým podľa článku 1 ods. 1 smernice 2018/1972 táto smernica „vytvára harmonizovaný rámec regulácie elektronických komunikačných sietí, elektronických komunikačných služieb, pridružených prostriedkov a pridružených služieb a určitých aspektov koncových zariadení. Ustanovujú sa ňou úlohy národných regulačných orgánov a v prípade potreby iných príslušných orgánov a zriaďuje sa súbor postupov na zabezpečenie harmonizovaného uplatňovania regulačného rámca v celej Únii“.

95 Ďalej podľa článku 1 ods. 2 tejto smernice sú jej cieľmi jednak implementovanie vnútorného trhu s elektronickými komunikačnými sieťami a službami, čoho výsledkom je zavádzanie a využívanie vysokokapacitných sietí, udržateľná hospodárska súťaž, interoperabilita elektronických komunikačných služieb, prístupnosť, bezpečnosť sietí a služieb a prospech koncového používateľa a jednak zabezpečenie poskytovania kvalitných, cenovo prijateľných a verejne dostupných služieb v celej Únii prostredníctvom efektívnej hospodárskej súťaže a výberu, zaoberať sa okolnosťami, za ktorých sa na trhu dostatočne neuspokojujú potreby koncových používateľov vrátane koncových používateľov so zdravotným postihnutím, aby mali k službám rovnocenný prístup ako ostatní, a ustanoviť potrebné práva koncového používateľa.

96 Napokon, ako vyplýva z odôvodnení 2 a 3 uvedenej smernice, táto smernica mení a dopĺňa regulačný rámec platný pred jej prijatím s cieľom zohľadniť technologický vývoj a vývoj na trhu.

97 Je pravda, ako uvádza Portugalská republika, že predmetná oblasť je už upravená inými aktmi práva Únie, ktoré táto smernica mení alebo nahrádza.

98 Uvedená smernica sa však neobmedzuje len na kodifikáciu týchto aktov. Ako totiž zdôrazňuje Komisia bez toho, aby jej Portugalská republika odporovala, EKEK posilňuje najmä výber a práva spotrebiteľov tým, že zaručuje vyššie normy pre komunikačné služby, ako aj úlohu národných regulačných orgánov tým, že stanovuje minimálny súbor právomocí pre tieto orgány a posilňuje ich nezávislosť stanovením kritérií pre vymenúvanie a povinnosti v oblasti poskytovania informácií. Okrem toho EKEK upravuje rôzne aspekty poskytovania elektronických komunikačných služieb vrátane povinností univerzálnej služby, zdrojov číslovania a práv koncových užívateľov. Cieľom posilnenia pravidiel organizácie odvetvia elektronických komunikácií stanovených v EKEK je zvýšenie bezpečnosti a úrovne ochrany spotrebiteľov, najmä pokiaľ ide o prístup k týmto službám za prijateľnú cenu.

99 Ako pritom správne tvrdí Komisia, neprebratie smernice 2018/1972 Portugalskou republikou po prvé narúša regulačné postupy v celej Únii, pokiaľ ide o správu systému elektronických komunikácií, povolenia súvisiace so spektrom a pravidlá prístupu na trh. Podniky preto nemajú prospech ani konzistentnejšie a predvídateľnejšie postupy na udelenie alebo obnovenie existujúcich práv na využívanie spektra, ani z predvídateľnosti regulácie vyplývajúcej z minimálnej platnosti licencií na využívanie spektra v dĺžke trvania 20 rokov. Takéto nedostatky majú priamy vplyv na dostupnosť a zavádzanie vysokokapacitných sietí v rámci Únie. Po druhé spotrebitelia nemôžu mať prospech zo súboru citeľných výhod, ktoré im táto smernica priznáva, ako sú riešenia týkajúce sa prístupu k poskytovaniu cenovo dostupných komunikačných služieb, požiadavka, aby sa im poskytovali jasné informácie o zmluvách, povinnosť uplatňovať transparentné tarify, zjednodušenie zmeny poskytovateľov sietí s cieľom podporiť cenovo dostupnejšie maloobchodné ceny a povinnosť operátorov poskytovať koncovým používateľom so zdravotným postihnutím rovnaký prístup ku komunikačným službám.

100 Pokiaľ ide v druhom rade o trvanie porušenia, treba pripomenúť, že toto porušenie treba v zásade posudzovať s ohľadom na dátum, ku ktorému Súdny dvor posudzuje skutkové okolnosti, a že toto posúdenie skutkového stavu treba považovať za posúdenie ku dňu ukončenia konania [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 79 a citovanú judikatúru].

101 Pokiaľ ide na jednej strane o začiatok obdobia, ktoré treba zohľadniť pri stanovení výšky paušálnej pokuty, ktorá sa má uložiť podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, Súdny dvor rozhodol, že na rozdiel od denného penále, dňom, ktorý sa má zohľadniť na účely posúdenia dĺžky trvania predmetného nesplnenia povinnosti nie je deň uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ale dátum, ku ktorému uplynie lehota na prebratie stanovená v dotknutej smernici [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 79, a zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 90].

102 V prejednávanej veci je nesporné, že ku dňu uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v článku 124 smernice 2018/1972, teda k 21. decembru 2020, Portugalská republika neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na zabezpečenie prebratia tejto smernice, a teda ich ani neoznámila Komisii.

103 Na druhej strane je nesporné, že nesplnenie povinnosti konštatované v bode 47 tohto rozsudku sa skončilo.

104 Účastníci konania sa však nezhodujú v otázke, pokiaľ ide o dátum, keď k tomu došlo. Podľa Komisie toto nesplnenie povinnosti skončilo v deň, keď Portugalská republika oznámila aktualizovanú verziu tabuľky zhody, teda 25. októbra 2022. Naopak podľa Portugalskej republiky uvedené nesplnenie povinnosti skončilo dňom, keď oznámila Komisii zákon č. 16/2022, teda 16. augusta 2022.

105 V tejto súvislosti však treba pripomenúť, že účelom článku 260 ods. 3 ZFEÚ je nielen podnietiť členské štáty, aby v čo najkratšej lehote ukončili nesplnenie povinnosti, ktoré by v prípade absencie takéhoto opatrenia malo tendenciu pretrvávať, ale aj zmierňovať a zrýchliť konanie o uložení peňažných sankcií v súvislosti s nesplnením povinnosti oznámiť vnútroštátne opatrenie, ktorým sa preberá smernica prijatá v súlade s legislatívnym postupom, a to s tým cieľom, aby si členské štáty splnili povinnosti, ktoré im prislúchajú podľa práva Únie a prijali všetky zákonné, správne a iné právne predpisy potrebné na prebratie tejto smernice do svojich právnych poriadkov [pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52 a citovanú judikatúru].

106 Cieľom oznámenia, ktoré musia členské štáty vykonať podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ v spojení so zásadou lojálnej spolupráce uvedenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ, je totiž uľahčiť plnenie úlohy Komisie, ktorá podľa článku 17 ZEÚ spočíva najmä v zabezpečovaní uplatňovania ustanovení Zmlúv, ako aj ustanovení prijatých inštitúciami podľa nich. Toto oznámenie teda musí obsahovať dostatočne jasné a presné informácie, pokiaľ ide o obsah vnútroštátnych noriem, ktoré preberajú smernicu. Uvedené oznámenie, ktoré môže byť doplnené tabuľkou zhody medzi ustanoveniami tejto smernice a ustanoveniami týchto noriem, musí teda jednoznačne označovať tie zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, o ktorých sa členský štát domnieva, že si nimi splnil jednotlivé povinnosti, ktoré mu ukladá táto smernica. V prípade, že takáto informácia chýba, Komisia nie je schopná overiť, či dotknutý členský štát naozaj a úplne predmetnú smernicu vykonal. Nesplnenie tejto povinnosti členským štátom, či už ide o úplnú alebo čiastočnú absenciu

informácie, alebo o nedostatočne jasnú a presnú informáciu, môže samo osebe odôvodniť začatie konania podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ vedúceho k určeniu nesplnenia tejto povinnosti [pozri analogicky s článkom 258 ZFEÚ rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51 a citovanú judikatúru].

107 Z toho vyplýva, že hoci je pravda, že oznámenie uvedené v tomto ustanovení môže byť sprevádzané takou tabuľkou zhody, predmet tohto oznámenia sa obmedzuje na informácie uvádzajúce, o ktorých zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach sa dotknutý členský štát domnieva, že si ich prostredníctvom splnil jednotlivé povinnosti, ktoré mu ukladá predmetná smernica.

108 V prejednávanej veci pritom Portugalská republika 16. augusta 2022 oznámila Komisii zákon č. 16/2022, pričom sa domnievala, že tento zákon úplne prebral smernicu 2018/1972 do jej vnútroštátneho právneho poriadku.

109 Portugalská republika teda týmto oznámením ukončila nesplnenie povinnosti konštatované v bode 47 tohto rozsudku.

110 Súdny dvor už totiž rozhodol, že výraz „povinnosť oznámiť opatrenia na prebratie“ uvedený v článku 260 ods. 3 ZFEÚ sa týka povinnosti členských štátov poskytnúť dostatočne jasné a presné informácie, pokiaľ ide o opatrenia na prebratie smernice. S cieľom splniť povinnosť právnej istoty a zabezpečiť prebratie všetkých ustanovení tejto smernice na celom dotknutom území sú členské štáty povinné uviesť v prípade každého ustanovenia uvedenej smernice vnútroštátne ustanovenia alebo ustanovenia zabezpečujúce jej prebratie. Ak už k tomuto oznámeniu spolu s prípadným predložením tabuľky zhody došlo, prináleží Komisii, aby na účely uplatnenia návrhu na uloženie dotknutému členskému štátu peňažnej sankcie stanovenej v tomto ustanovení preukázala, že niektoré opatrenia na prebratie zjavne chýbajú alebo nepokrývajú celé územie tohto členského štátu, pričom Súdnemu dvoru neprináleží, aby v rámci súdneho konania začatého podľa uvedeného ustanovenia preskúmal, či vnútroštátne opatrenia oznámené Komisii zabezpečujú správne prebratie ustanovení predmetnej smernice [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 59].

111 V prejednávanej veci pritom Komisia netvrdila, že napriek prijatiu zákona č. 16/2022 niektoré opatrenia na prebratie smernice 2018/1972 ďalej zjavne chýbali alebo sa nevzťahovali na celé územie Portugalska.

112 Z toho vyplýva, že nesplnenie povinnosti konštatované v bode 47 tohto rozsudku pretrvávalo počas obdobia od 22. decembra 2020 do 15. augusta 2022, teda počas obdobia 601 dní, čo predstavuje veľmi dlhú dobu.

113 Stále však treba zohľadniť, že dĺžka trvania tohto obdobia mohla byť čiastočne dôsledkom výnimočných okolností spojených s pandémiou COVID-19. Portugalská republika totiž bez toho, že by to bolo spochybnené, tvrdí, že tieto okolnosti, ktoré nebolo možné predvídať a ktoré nemohla ovplyvniť, spôsobili oneskorenie legislatívneho procesu potrebného na prebratie smernice 2018/1972 a v dôsledku toho predĺžili obdobie, počas ktorého pretrvávalo toto nesplnenie povinnosti.

114 Pokiaľ ide v treťom rade o platobnú schopnosť dotknutého členského štátu, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že treba zobrať do úvahy HDP členského štátu v čase posudzovania skutkového stavu Súdnym dvorom [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 85, a zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 97].

115 Komisia navrhuje zohľadniť okrem HDP Portugalskej republiky aj jej inštitucionálnu váhu v Únii vyjadrenú počtom kresiel zástupcov, ktoré má tento členský štát k dispozícii v Parlamente. Komisia tiež zastáva názor, že by sa mal použiť vyrovnávací koeficient 4,5 s cieľom zabezpečiť primeranú a odradzujúcu povahu sankcií a navrhuje, aby ich Súdny dvor uložil uvedenému členskému štátu.

116 Súdny dvor však nedávno veľmi jasne spresnil jednak, že zohľadnenie inštitucionálnej váhy dotknutého členského štátu sa nezdá byť nevyhnutné na zabezpečenie dostatočného odradenia a prinútenia tohto členského štátu k zmene svojho súčasného alebo budúceho konania, a jednak, že Komisia nepreukázala objektívne kritériá, na základe ktorých stanovila hodnotu vyrovnávacieho koeficientu na 4,5 [pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Feronikel, C-51/20, EU:C:2022:36, body 115 a 117].

117 Vzhľadom na všetky okolnosti prejednávanej veci a vzhľadom na voľnú úvahu priznanú Súdnemu dvoru v článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že Súdny dvor nemôže, pokiaľ ide o paušálnu pokutu, ktorej zaplatenie ukladá, prekročiť sumu uvedenú Komisiou, treba konštatovať, že účinná prevencia opakovania porušení podobných porušovaniu článku 124 smernice 2018/1972 v budúcnosti, ovplyvňujúceho plnú účinnosť práva Únie, je takej povahy, že si vyžaduje uloženie paušálnej pokuty, ktorej výška musí byť stanovená na 2 800 000 eur.

118 V dôsledku toho je potrebné uložiť Portugalskej republike povinnosť zaplatiť Komisii paušálnu pokutu vo výške 2 800 000 eur.

O trovách

119 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Podľa článku 141 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý zobral svoju žalobu späť, je povinný nahradiť trovy konania, pokiaľ to navrhol druhý účastník vo svojom vyjadrení k späťvzatiu žaloby. Tento článok 141 ods. 2 však stanovuje, že na návrh účastníka konania, ktorý vzal späť svoju žalobu, znáša trovy konania druhý účastník konania, ak sa to zdá byť oprávnené vzhľadom na správanie tohto účastníka konania. Napokon podľa uvedeného článku 141 ods. 4 ak nikto z účastníkov konania nenavrhol, ako má Súdny dvor rozhodnúť o náhrade trov konania, každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania.

120 Hoci v prejednávanej veci Komisia navrhla uložiť Portugalskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a hoci bolo konštatované nesplnenie povinnosti, táto inštitúcia čiastočne vzala späť svoju žalobu a nenavrhla, aby tento členský štát znášal trovy konania súvisiace s prejednávanou žalobou, zatiaľ čo uvedený členský štát vo svojich pripomienkach k späťvzatiu návrhu Komisie navrhol, aby sa Komisii uložila povinnosť nahradiť trovy konania.

121 Treba však uviesť, že späťvzatie žaloby zo strany Komisie bolo výsledkom správania Portugalskej republiky, keďže tento členský štát prijal a oznámil Komisii zákon č. 16/2022 až po podaní tejto žaloby, a že práve z dôvodu tohto správania sa návrh tejto inštitúcie na uloženie povinnosti uvedenému členskému štátu zaplatiť penále stal bezpredmetným a Komisia ho vzala späť.

122 Za týchto okolností a keďže nie je možné relevantne rozlišovať medzi trovami konania súvisiacimi s porušením konštatovaným v bode 47 tohto rozsudku a trovami konania súvisiacimi s čiastočným späťvzatím žaloby zo strany Komisie treba rozhodnúť, že Portugalská republika znáša okrem svojich vlastných trov konania aj trovy konania Komisie.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (deviata komora) rozhodol takto:

1. **Portugalská republika si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku neprijala všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií, a teda ani Európskej komisii tieto ustanovenia neoznámila, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 124 ods. 1 tejto smernice.**

2. **Portugalská republika je povinná zaplatiť Európskej komisii paušálnu pokutu vo výške 2 800 000 eur.**

3. **Portugalská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii.**

Podpisy