Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 14 mars 2024*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Direktiv (EU) 2018/1972 – Europeisk kodex för elektronisk kommunikation – Införlivande och underrättelse om införlivandeåtgärder har inte skett – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om att ett schablonbelopp och ett löpande vite ska föreläggas – Kriterier för att fastställa sanktionsbeloppet – Partiell återkallelse”

I mål C-449/22,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 7 juli 2022,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari och E. Manhaeve, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Republiken Portugal**, företrädd av P. Barros da Costa och A. Pimenta, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna S. Rodin och L.S. Rossi (referent),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: portugisiska.

## Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 124.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (EUT L 321, 2018, s. 36) genom att inte senast den 21 december 2020 ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller i vart fall genom att inte ha underrättat kommissionen om sådana bestämmelser,

– förplikta Republiken Portugal att betala ett schablonbelopp på 5 181,3 euro per dag från och med den 22 december 2020 till dess att medlemsstaten har fullgjort sin anmälningsskyldighet eller fram till den dag då dom meddelas i förevarande mål och uppgående till minst 1 286 000 euro,

– förelägga Republiken Portugal löpande vite om 23 307,3 euro per dag från och med dagen för avkunnandet av domen till dess att medlemsstaten har uppfyllt denna skyldighet, och

– förplikta Republiken Portugal att ersätta rättegångskostnaderna.

### Tillämpliga bestämmelser

2 Skälen 2 och 3 i direktiv 2018/1972 har följande lydelse:

”(2) Kommissionen granskar regelbundet hur de fem direktiv som ingår i det befintliga regelverket för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster … fungerar, särskilt i syfte att avgöra om det behövs ändringar på grund av den tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden.

(3) I sitt meddelande av den 6 maj 2015 som fastställer En strategi för en inre digital marknad i Europa angav kommissionen att dess översyn av ramverket för telekommunikation skulle fokusera på åtgärder för att stimulera investeringar i bredbandsnät med hög hastighet, anta en mer enhetlig strategi för radiospektrumpolitik och radiospektrumförvaltning på den inre marknaden, skapa förutsättningar för en verklig inre marknad genom att ta itu med regelfragmentering, säkerställa ett effektivt konsumentskydd, lika villkor för alla marknadsaktörer och enhetlig tillämpning av reglerna, samt säkra ett effektivare institutionellt regelverk.”

3 I artikel 1 i direktivet, med rubriken ”Syfte, tillämpningsområde och mål”, föreskrivs följande:

”1. Genom detta direktiv inrättas ett harmoniserat ramverk för elektroniska kommunikationsnät, elektroniska kommunikationstjänster, tillhörande faciliteter, tillhörande tjänster och vissa aspekter av terminalutrustning. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och, i tillämpliga fall, för andra behöriga myndigheter och inrättas en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela [Europeiska] unionen.

2. Målen med detta direktiv är att

a) genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som leder till anläggning och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet, hållbar konkurrens och interoperabilitet för elektroniska kommunikationstjänster, tillgänglighet, säkerhet för nät och tjänster samt nytta för slutanvändare,

b) genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris tillhandahålls i hela unionen, att hantera situationer där behoven hos slutanvändare, inbegripet slutanvändare med funktionsnedsättning så att de kan ha tillträde till tjänsterna på samma villkor som andra, inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden och att fastställa de nödvändiga rättigheterna för slutanvändare.

…”

4 I artikel 124 i direktivet, under rubriken ”Införlivande”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska senast den 21 december 2020 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 21 december 2020.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. De ska även innehålla en uppgift om att hänvisningar i befintliga lagar och andra författningar till de direktiv som upphävs genom detta direktiv ska anses som hänvisningar till detta direktiv. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras och om hur uppgiften ska formuleras ska varje medlemsstat själv utfärda.”

## Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

5 Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Portugal inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 2018/1972 i enlighet med artikel 124 i direktivet, sände kommissionen den 3 februari 2021 en formell underrättelse till denna medlemsstat och uppmanade den att inkomma med ett yttrande.

6 Den 12 april 2021 besvarade de portugisiska myndigheterna denna skrivelse genom att förklara de olika stegen i det förfarande som hade inletts för att införliva direktiv 2018/1972 med portugisisk rätt. De preciserade särskilt att ett lagförslag hade godkänts av ministerrådet för hänskjutande till parlamentet den 1 april 2021 och att detta förslag skulle antas under andra kvartalet år 2021.

7 I avsaknad av ytterligare upplysningar om införlivandet av direktiv 2018/1972 riktade kommissionen den 23 september 2021 ett motiverat yttrande till Republiken Portugal och uppmanade denna att rätta sig efter yttrandet före den 23 november 2021.

8 Den 25 november 2021 besvarade de portugisiska myndigheterna det motiverade yttrandet genom att lämna uppgifter till kommissionen om hur införlivandet av direktiv 2018/1972 – vilket hade försenats på grund av förändringar i Portugal – fortskred, men utan att lämna några uppgifter om eventuella datum för införlivandet av detta direktiv.

9 Kommissionen ansåg att Republiken Portugal inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet och beslutade därför den 6 april 2022 att väcka förevarande talan vid domstolen.

10 De portugisiska myndigheterna underrättade den 22 april 2022 kommissionen om att ministerrådet hade antagit ett lagförslag för att införliva direktiv 2018/1972 och åtog sig att informera kommissionen om det pågående lagstiftningsförfarandet.

11 Den 31 maj 2022 sände de portugisiska myndigheterna en ny skrivelse till kommissionen, i vilken de underrättade kommissionen om att lagförslaget i sin helhet hade överlämnats till parlamentet för granskning.

12 Genom skrivelser av den 29 juni och den 30 juni 2022 höll de portugisiska myndigheterna kommissionen underrättad om de olika stegen i förfarandet och om tidsplanen för införlivandet av direktiv 2018/1972.

13 Den 7 juli 2022 väckte kommissionen förvarande talan.

14 Republiken Portugal har i första hand yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. Republiken Portugal har i andra hand yrkat att domstolen inte ska påföra någon sanktion och i tredje hand att domstolen inte ska förelägga något löpande vite samt att den ska sätta ned det schablonbelopp som kommissionen har föreslagit.

15 Den 25 juli 2022 sände Republiken Portugal upplysningar till kommissionen om iakttagandet av den tidsplan som medlemsstaten hade översänt, om godkännandet av det lagförslag som nämns i punkt 10 ovan och om omröstningen i parlamentet den 21 juli 2022. Detta meddelande åtföljdes bland annat av den godkända versionen av lagförslaget.

16 Den 16 augusti 2022 underrättade Republiken Portugal kommissionen om att lag nr 16 av den 16 augusti 2022 (nedan kallad lag nr 16/2022), som enligt medlemsstaten fullständigt hade införlivat direktiv 2018/1972 med den portugisiska rättsordningen, hade offentliggjorts i *Diário da República*.

17 Den 8 september 2022 tillställde Republiken Portugal kommissionen en jämförelsetabell över bestämmelserna i direktiv 2018/1972 och bestämmelserna i lag nr 16/2022 (nedan kallad jämförelsetabellen).

18 Den 18 oktober och den 24 oktober 2022 underrättade denna medlemsstat kommissionen om ytterligare sex nationella åtgärder för införlivande av direktiv 2018/1972.

19 Den 25 oktober 2022 delgav nämnda medlemsstat kommissionen en uppdaterad version av jämförelsetabellen.

20 Den 19 december 2022 avslutades det skriftliga förfarandet i förevarande mål.

21 Genom skrivelse av den 22 mars 2023 underrättade kommissionen domstolen om att Republiken Portugals införlivande av direktiv 2018/1972 kunde anses ha slutförts den 25 oktober 2022. Kommissionen återkallade delvis sin talan, samtidigt som den preciserade sitt yrkande om att denna medlemsstat skulle föreläggas att betala ett schablonbelopp på 3 481 833,6 euro.

22 Den 17 april 2023 yttrade sig Republiken Portugal över kommissionens partiella återkallelse och justering av kommissionens yrkanden.

## Prövning av talan

### *Fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF*

*Parternas argument*

23 Kommissionen har erinrat om att medlemsstaterna enligt artikel 288 tredje stycket FEUF är skyldiga att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa att direktiv införlivas med deras nationella rättsordning inom den frist som föreskrivs i dessa direktiv och att genast underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

24 Kommissionen har preciserat att frågan huruvida det föreligger fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i den berörda medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.

25 I förevarande fall hade Republiken Portugal inte, vid utgången av denna frist, och till och med inte ens vid den tidpunkt då förevarande talan väcktes, antagit nödvändiga bestämmelser för att införliva direktiv 2018/1972 med sin nationella rätt och har i vart fall inte underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

26 Enligt kommissionen har Republiken Portugal egentligen inte bestritt det fördragsbrott som läggs den till last, utan har endast åberopat praktiska och interna omständigheter för att rättfärdiga underlåtenheten. En underlåtenhet att införliva ett direktiv inom den i direktivet föreskrivna fristen kan emellertid inte motiveras av sådana omständigheter.

27 Republiken Portugal har genmält att den genom lag nr 16/2022, som delgavs kommissionen samma dag som den offentliggjordes i *Diário da República*, till fullo har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 2018/1972.

28 Vidare anser denna medlemsstat att varje eventuellt fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av direktivets komplexitet, vilken bekräftas av det stora antalet överträdelseförfaranden som inletts mot andra medlemsstater, samt det nationella införlivandeförfarandets komplexitet.

29 Tidsplanen för införlivandet av direktiv 2018/1972 med den portugisiska rättsordningen har under alla omständigheter inte stört den inre marknaden för elektronisk kommunikation, eftersom direktivet endast utgör en omarbetning av reglerna på en redan reglerad marknad, och dessa regler hade redan införlivats med nämnda rättsordning.

30 Slutligen har Republiken Portugal alltid agerat i en anda av lojalt samarbete med kommissionen, detta till skillnad från kommissionen, som väckte förevarande talan endast en månad innan lag nr 16/2022 offentliggjordes i *Diário da República*. Kommissionen bortsåg således från de uppgifter som denna medlemsstat hade lämnat om hur lagstiftningsprocessen för införlivandet av direktiv 2018/1972 fortskred, bland annat vad gällde iakttagandet av tidsplanen, samt de ansträngningar som de portugisiska myndigheterna lagt ned på denna komplexa process.

31 Kommissionen har i sin replik hävdat att de argument som Republiken Portugal har anfört inte räcker för att utesluta att fördragsbrott föreligger.

32 Inledningsvis kan den omständigheten att lag nr 16/2022 anmäldes till kommissionen samma dag som den offentliggjordes inte avhjälpa det påstådda fördragsbrottet. För det första översändes nämligen jämförelsetabellen till kommissionen först den 8 september 2022, vilket innebär att det är först vid detta datum som det eventuellt kan anses att Republiken Portugal inte längre underlät att uppfylla sina skyldigheter, och för det andra anmälde Republiken Portugal under oktober månad 2022 andra införlivandeåtgärder. Den relevanta tidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott är under alla omständigheter den dag då den frist som fastställts i det motiverade yttrandet löpte ut, det vill säga i förevarande fall den 23 november 2021.

33 Vidare kan den påstådda komplexiteten i direktiv 2018/1972 inte göra att det aktuella fördragsbrottet inte kan ha ägt rum.

34 Republiken Portugals argument att det påstådda fördragsbrottet inte har någon inverkan på den inre marknaden saknar dessutom relevans och är under alla omständigheter grundlösa, eftersom underlåtenheten att införliva direktiv 2018/1972 i förevarande fall har lett till bristande harmonisering av lagstiftningen på telekommunikationsområdet på Europanivå, som åtföljts av negativa konsekvenser för marknaden och dess aktörer, samt för förvaltningen av systemet för elektronisk kommunikation, spektrumtillstånd och reglerna för marknadstillträde, vilket varit till nackdel för såväl företag som konsumenter.

35 Slutligen är den omständigheten att Republiken Portugal har samarbetat med kommissionen inte relevant för bedömningen av huruvida det skett ett åsidosättande av unionsrätten.

36 Republiken Portugal har i sin duplik först och främst tillagt att de åtgärder som anmäldes efter offentliggörandet av lag nr 16/2022, det vill säga den 16 augusti 2022, samtliga hade vidtagits före detta datum och anmäldes på begäran av kommissionen. Vidare avser anmälningsskyldigheten de åtgärder som vidtagits för att införliva direktiv 2018/1972 och inte jämförelsetabellen. Slutligen är syftet med en talan enligt artikel 260.3 FEUF inte att kontrollera att det berörda direktivet har införlivats på ett korrekt sätt och det ska göras en åtskillnad mellan å ena sidan de fall där anmälan och införlivande inte skett och å andra sidan de fall där införlivandet skett på ett felaktigt sätt. Det innebär att en ekonomisk sanktion i de sistnämnda fallen endast kan utdömas efter att en talan om fördragsbrott väckts med stöd av artikel 260.2 FEUF.

*Domstolens bedömning*

37 Enligt fast rättspraxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen ska inte beakta senare förändringar (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

38 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta direktiv eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det under alla omständigheter nödvändigt att

medlemsstaterna antar en konkret rättsakt för införlivande av direktivet i fråga (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

39 I förevarande fall löpte fristen för att besvara det motiverade yttrandet ut den 23 november 2021. Frågan huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger ska följaktligen bedömas mot bakgrund av den nationella lagstiftning som var i kraft vid den tidpunkten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

40 Det är utrett att Republiken Portugal vid nämnda tidpunkt inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa införlivandet av direktiv 2018/1972 och följaktligen inte heller underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

41 För att rättfärdiga det påstådda fördragsbrottet har Republiken Portugal anfört flera argument avseende, för det första, antagandet av lag nr 16/2022, som kommissionen underrättades om samma dag som lagen offentliggjordes i *Diário da Repúblic*a, för det andra, komplexiteten i direktiv 2018/1972, för det tredje, den omständigheten att förseningen med införlivandet av direktivet med portugisisk rätt inte störde den inre marknaden för elektroniska kommunikationer och, för det fjärde, den anda av lojalt samarbete med kommissionen som denna medlemsstat, enligt medlemsstaten själv, alltid har visat prov på.

42 Sådana argument kan emellertid inte rättfärdiga det fördragsbrott som kommissionen har gjort gällande.

43 För det första utgör nämligen den 23 november 2021, såsom framgår av punkterna 37 och 39 i förevarande dom, det relevanta datumet för att bedöma huruvida det fördragsbrott som kommissionen har gjort gällande föreligger. Lag nr 16/2022 antogs emellertid efter detta datum.

44 För det andra kan den påstådda komplexiteten i direktiv 2018/1972 inte göra att det aktuella fördragsbrottet inte kan ha ägt rum. När unionslagstiftaren fastställde fristen för införlivandet av detta direktiv kände den nämligen till hur komplicerat direktivet var. Under alla omständigheter var det endast upp till unionslagstiftaren att förlänga denna frist, och inte upp till medlemsstaterna att avvika från den eller upp till kommissionen att tolerera sådana avvikelser. Republiken Portugal har inte påstått sig ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att försöka uppnå en förlängning av fristen.

45 För det tredje är påståendet att det fördragsbrott som lagts Republiken Portugal till last inte har någon inverkan på den inre marknaden inte relevant för att fastställa huruvida fördragsbrottet föreligger, då detta utgör ett fastställande av ett objektivt faktum.

46 För det fjärde är den omständigheten att Republiken Portugal har samarbetat med kommissionen inte heller relevant för bedömningen av huruvida denna medlemsstat har gjort sig skyldig till fördragsbrottet, eftersom medlemsstaterna och unionsinstitutionerna enligt artikel 4.3 FEU är skyldiga att samarbeta sinsemellan och eftersom denna skyldighet även innefattar ett korrekt och fullständigt införlivande av direktiven inom de tidsfrister som direktiven föreskriver.

47 Det finns således anledning att fastställa att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 124.1 i direktiv 2018/1972 genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om några sådana bestämmelser.

### *Yrkanden som framställts med stöd av artikel 260.3 FEUF*

#### *Yrkandet om föreläggande av löpande vite*

48 Såsom har påpekats i punkt 21 ovan medgav kommissionen, genom skrivelse av den 22 mars 2023, att Republiken Portugals införlivande av direktiv 2018/1972 kunde anses ha slutförts den 25 oktober 2022 varför den återtog sitt yrkande om föreläggande av löpande vite.

49 Under dessa omständigheter saknas anledning att pröva det yrkandet.

#### *Yrkandet om föreläggande att betala ett schablonbelopp*

##### – *Parternas argument*

50 Kommissionen har gjort gällande dels att direktiv 2018/1972 antogs enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och således omfattas av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF, dels att det är uppenbart att Republiken Portugals underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i artikel 124 i direktivet genom att inte ha underrättat kommissionen om bestämmelser om införlivande av direktivet, utgör en underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande av direktivet i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF.

51 Kommissionen har erinrat om att den i punkt 23 i sitt meddelande 2011/C 12/01 om ”tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget” (EUT C 12, 2011, s. 1) (nedan kallat 2011 års meddelande), preciserade att de sanktioner som den föreslår enligt artikel 260.3 FEUF ska beräknas enligt samma metod som den som används när talan väcks vid domstolen med stöd av artikel 260.2 FEUF, i enlighet med beskrivningen av metoden i punkterna 14–18 i meddelande SEK(2005) 1658, med rubriken ”Tillämpning av artikel [260 FEUF]” (nedan kallat 2005 års meddelande).

52 Följaktligen ska sanktionen fastställas på grundval av, för det första, överträdelsens svårhetsgrad, för det andra, dess varaktighet och, för det tredje, behovet av att säkerställa att sanktionen i sig har en avskräckande verkan för att undvika att beteendet upprepas.

53 Vad för det första gäller överträdelsens svårhetsgrad fastställer kommissionen, i enlighet med punkt 16 i 2005 års meddelande och 2011 års meddelande, koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad med beaktande av två faktorer, nämligen dels betydelsen av de unionsbestämmelser som har åsidosatts, dels följderna för de allmänna och enskilda intressen som är aktuella.

54 Kommissionen har påpekat att direktiv 2018/1972 är den huvudsakliga lagstiftningsakten på området för elektronisk kommunikation. Först och främst moderniserar den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation (nedan kallad EKEK) unionens regelverk för elektronisk kommunikation genom att stärka konsumenternas valmöjligheter och rättigheter, säkerställa

högre standarder för kommunikationstjänster, främja investeringar i nät med mycket hög kapacitet och främja trådlös tillgång till konnektivitet med mycket hög kapacitet i hela unionen. Vidare fastställer EKEK regler för organisationen av sektorn för elektronisk kommunikation, inbegripet dess institutionella struktur och styrning. Kodexen stärker de nationella tillsynsmyndigheternas roll genom att fastställa en minimiuppsättning befogenheter för dessa myndigheter och stärka deras oberoende genom att fastställa kriterier för utnämningar, och skyldigheter vad gäller utlämnande av information. Dessutom säkerställer EKEK en effektiv och faktisk förvaltning av radiospektrumet (nedan kallat spektrumet). Den ökar samstämmigheten i medlemsstaternas praxis när det gäller centrala aspekter av spektrumtillstånd. De ändringar som införs genom EKEK främjar konkurrens mellan infrastruktur och utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet i hela unionen. Slutligen reglerar EKEK olika aspekter av tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, däribland skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, nummerresurser och slutanvändarnas rättigheter. Förstärkningen av dessa regler syftar till att öka konsumentsäkerheten och konsumentskyddet, särskilt när det gäller tillgången till dessa tjänster till ett överkomligt pris.

55 Vidare har kommissionen påpekat att en första konsekvens av underlåtenheten att införliva direktiv 2018/1972 med portugisisk rätt är att detta skadar regleringspraxis i hela unionen när det gäller förvaltningen av systemet för elektronisk kommunikation, spektrumtillstånd och reglerna för marknadstillträde. Följaktligen kan företagen inte dra nytta av några mer enhetliga och förutsebara förfaranden för beviljande eller förnyelse av befintliga nyttjanderätter till spektrumet eller av den förutsebarhet i regelverket som följer av att tillstånden för spektrumanvändning har en giltighetstid på minst 20 år. Sådana brister har en direkt inverkan på tillgängligheten och utbyggnaden av nät med mycket hög kapacitet inom unionen. En andra konsekvens är att konsumenterna inte kan dra nytta av en rad konkreta fördelar som de ges genom direktivet, såsom lösningar för att möjliggöra tillgång till utbudet på kommunikationstjänster till överkomliga priser, krav på tydlig avtalsinformation till konsumenter, skyldighet att tillämpa transparenta taxor, enklare byte av nätleverantörer för att främja mer överkomliga slutkundspriser och en skyldighet för operatörer att erbjuda slutanvändare med funktionshinder likvärdig tillgång till kommunikationstjänster.

56 Eftersom kommissionen inte har kunnat konstatera att det föreligger några försvårande eller förmildrande omständigheter, har den föreslagit en koefficient för överträdelsens svårhetsgrad på 10 i förevarande mål.

57 Vad för det andra gäller fördragsbrottets varaktighet, har kommissionen gjort gällande att fördragsbrottet har varat från och med utgången av fristen för införlivande av direktiv 2018/1972, det vill säga den 22 december 2020, till den dag då fördragsbrottet upphörde, det vill säga då Republiken Portugal rättade sig efter direktivet, vilket skedde den 25 oktober 2022, då medlemsstaten tillsände kommissionen den uppdaterade versionen av jämförelsetabellen såsom angetts i punkt 19 i förevarande dom. Härav följer att fördragsbrottet har pågått i 672 dagar.

58 Vad för det tredje gäller Republiken Portugals betalningsförmåga tillämpade kommissionen ”n”-faktorn i dess meddelande 2019/C 70/01, med rubriken ”Ändring av metoden för beräkning av standardbelopp och vite som kommissionen föreslår i överträdelseförfaranden vid Europeiska unionens domstol” (EUT C 70, 2019, s. 1). Denna faktor tar hänsyn till två uppgifter, nämligen bruttonationalprodukten (BNP) samt den berörda medlemsstatens institutionella tyngd, det vill säga det antal platser som tilldelats denna medlemsstat i Europaparlamentet.

59 Även om domstolen i sin dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), redan har ifrågasatt relevansen av såväl denna andra uppgift som den justeringskoefficient på 4,5 som föreskrivs i nämnda meddelande, beslutade kommissionen att i förevarande fall ändå tillämpa de kriterier som föreskrivs i detta meddelande, i avvaktan på antagandet av ett nytt meddelande i vilket denna nya praxis från domstolen beaktas.

60 Enligt meddelande 2022/C 74/02, med rubriken ”Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår Europeiska unionens domstol inom ramen för överträdelseförfaranden” (EUT C 74, 2022, s. 2) (nedan kallat 2022 års meddelande), är ”n”-faktorn för Republiken Portugal 0,57.

61 När det gäller fastställandet av schablonbeloppets storlek framgår det av punkt 20 i 2005 års meddelande att det åtminstone ska finnas ett fast minimibelopp för detta. Detta återspeglar principen att en underlåtenhet att följa EU-rätten alltid i sig utgör en överträdelse av legalitetsprincipen i en rättsgemenskap som bör medföra en verklig påföljd, oberoende av om det föreligger försvårande omständigheter eller inte. Enligt 2022 års meddelande är det lägsta möjliga schablonbeloppet för Republiken Portugal 1 286 000 euro.

62 Med tillämpning av den metod som fastställts i 2005 års meddelande och 2011 års meddelande ska kommissionen, om resultatet av beräkningen av schablonbeloppet överstiger detta lägsta möjliga schablonbelopp, föreslå att domstolen ska fastställa schablonbeloppet genom att multiplicera ett dagsbelopp med det antal dagar som motsvarar överträdelsens varaktighet, i förevarande fall 672 dagar.

63 Schablonbeloppets dagsbelopp ska således beräknas genom att det enhetliga basbelopp som är tillämpligt vid beräkningen av schablonbeloppets dagsbelopp multipliceras med koefficienten för svårhetsgrad och med ”n”-faktorn. I enlighet med 2022 års meddelande uppgår detta enhetliga basbelopp till 909 euro. I förevarande fall ska svårhetskoefficienten ges värdet 10. ”N”-faktorn för Portugal är 0,57. Följaktligen uppgår schablonbeloppet till 5 181,3 euro per dag.

64 Schablonbeloppet ska således fastställas till 3 481 833,6 euro.

65 Republiken Portugal har för det första genmält att kommissionens yrkande om föreläggande av ett schablonbelopp ska vara anpassat till det syfte som eftersträvas med denna typ av sanktion, såsom framgår av artikel 260.3 FEUF. I detta avseende är den metod som använts i kommissionens meddelanden diskutabel och det är domstolen ensam som har att besluta om påförande av en sådan sanktion som föreskrivs i den bestämmelsen, efter att ha gjort en fri bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

66 Republiken Portugal har i detta sammanhang först och främst erinrat om att direktiv 2018/1972 införlivades vid tidpunkten för den tidigarelagda upplösningen av Assembleia da República (Republiken Portugals parlamentariska församling), därefter om att BNP per capita, uttryckt som köpkraftsekvivalent, i denna medlemsstat var den sjunde lägsta i unionen år 2021, det vill säga en BNP per capita som enligt uppgifter från Europeiska unionens statistikkontor (Eurostat) var 26 procent lägre än genomsnittet i unionen, och slutligen om att själva komplexiteten i direktivet medförde att direktivet införlivades sent i de flesta medlemsstater. Till detta kommer effekterna av covid-19-pandemin på inflationen och BNP, vilka har förvärrats av den rysk-ukrainska konflikten.

67 Republiken Portugal anser att det i det förevarande fallet inte skulle finnas någon mening med att påföra en sanktion och att tillämpningen av en sanktion skulle vara uppenbart oproportionerlig och ske för sent eftersom direktiv 2018/1972 redan har införlivats med portugisisk rätt.

68 Republiken Portugal har för det andra invänt mot kommissionens beräkningsmetod.

69 Vad först gäller det påstådda fördragsbrottets svårhetsgrad anser Republiken Portugal, samtidigt som den har medgett betydelsen av det regelverk som infördes genom direktiv 2018/1972 för moderniseringen av sektorn för elektronisk kommunikation, att konsumenternas intressen inte har skadats, eftersom det redan fanns en lagstiftning på plats som gjorde att den inre marknaden för elektronisk kommunikation kunde fungera, vilket innebär att dröjsmålet med införlivandet av detta direktiv inte lamslog marknaden. Med hänsyn till att förfarandena för införlivandet av nämnda direktiv med medlemsstaternas rättsordningar på många håll har präglats av förseningar skulle EKEK nämligen inte till största delen ha kunnat bli tillämplig förrän efter den 28 juli 2022, då de sista nationella åtgärderna för införlivande av direktivet anmäldes till kommissionen. Följaktligen, och med beaktande av att direktiv 2018/1972 införlivades genom lag nr 16/2022 endast 21 dagar efter delgivningen av den sista av dessa åtgärder, ska tillämpningen av koefficienten för överträdelsens ”svårhetsgrad” vägas mot det påstådda fördragsbrottets verkliga konsekvenser i den faktiska situationen. I själva verket har den inre marknaden, med hänsyn till den allmänna situationen som där råder, objektivt sett inte skadats av dröjsmålet med att införliva direktivet med portugisisk rätt.

70 Mot denna bakgrund anser Republiken Portugal att det var fel av kommissionen att inte erkänna förekomsten av förmildrande omständigheter. Förmildrande omständigheter ska nämligen anses föreligga på grund av följande orsaker. Den första orsaken är att de faktiska omständigheter som rådde i Portugal vid den tiden, det vill säga upplösningen av Republiken Portugals parlamentariska församling och regeringens fall, gjorde det omöjligt att anta och offentliggöra lag nr 16/2022, även om många steg i lagstiftningsförfarandet hade klarats av under den föregående mandatperioden. Inte desto mindre var denna lag en av de första lagar som antogs och offentliggjordes efter den nya regeringens tillträde. Den andra orsaken är att den komplexa utformningen av direktiv 2018/1972 i sig medfört förseningar i införlivandet av direktivet i de flesta medlemsstater, vilket tydligt illustrerar den objektiva svårigheten att införliva direktivet. Den tredje orsaken är att covid-19-pandemin fick oväntade konsekvenser för lagstiftningsprocessen för införlivandet av detta direktiv. Utlysningen av flera undantagstillstånd ledde nämligen till obligatorisk isolering vilket begränsade och villkorade verksamheten vid flera statliga myndigheter i Portugal under långa perioder. Den fjärde orsaken är att det rör sig om den första talan om fördragsbrott som väckts mot Republiken Portugal för underlåtenhet att införliva ett direktiv, vilket innebär att det inte kan vara fråga om återfall. Den femte orsaken är att de portugisiska myndigheternas ingripanden, som grundar sig på en kontinuerlig och öppen dialog med kommissionen, återspeglar medlemsstatens engagemang för att lösa situationen och vittnar om dess lojala samarbete med kommissionen.

71 Vad därefter gäller fördragsbrottets varaktighet har Republiken Portugal invänt att översändandet av jämförelsetabeller över bestämmelserna i ett direktiv och de nationella åtgärderna för införlivande av direktivet endast utgör ett komplement till dessa åtgärder och att slutdatumet för fördragsbrottet således inte kan anses vara den dag då dessa tabeller skickades till kommissionen. I förevarande fall upphörde fördragsbrottet således den 16 augusti 2022, det vill säga den dag då lag nr 16/2022, som innebar ett fullständigt införlivande av direktiv 2018/1972, offentliggjordes i

*Diário da República* och delgavs kommissionen, och all kommunikation som ägde rum efter detta datum avsåg endast upplysningar av administrativ karaktär som kommissionen ibland själv hade efterfrågat.

72 Om domstolen skulle anse att jämförelsetabellen är relevant för fastställandet av det datum då det påstådda fördragsbrottet upphörde, är det under alla omständigheter den 8 september 2022 som ska beaktas, det vill säga det datum då den portugisiska regeringen översände denna tabell tillsammans med mer detaljerade upplysningar till kommissionen.

73 Vad slutligen gäller Portugals betalningsförmåga har Republiken Portugal gjort gällande att den metod som kommissionen tillämpade i sitt meddelande 2019/C 70/01, vilket nämns i punkt 58 i förevarande dom, ska ses över och att domstolen ska använda det stora utrymme för skönsmässig bedömning som den förfogar över i detta avseende. I synnerhet bör inflationen och konsekvenserna av den rysk-ukrainska konflikten beaktas. Domstolen har för övrigt redan erkänt betydelsen av inflationen och medlemsstaternas BNP vid bedömningen av deras betalningsförmåga.

74 Republiken Portugal har för det tredje invänt mot kommissionens beräkningar, och har påpekat att ett eventuellt föreläggande att betala ett schablonbelopp och, i förekommande fall, fastställandet av detta belopp ska grunda sig på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som den berörda medlemsstatens inställning. Tillämpningen av ett schablonbelopp bör framför allt ha en avskräckande verkan som måste vara anpassad till denna inställning och till proportionalitetsprincipen.

75 Republiken Portugal anser först och främst att det, mot bakgrund av att den situation som kommissionen har bett domstolen att bedöma har uppstått till följd av en rad objektiva omständigheter och att någon talan om fördragsbrott enligt artikel 260.3 FEUF aldrig tidigare har väckts mot denna medlemsstat, inte föreligger något objektivt behov av rättelse vad gäller de portugisiska myndigheternas beteende. Dröjsmålet med att införliva direktiv 2018/1972 berodde i själva verket på force majeure. Det var nämligen objektivt omöjligt för nämnda medlemsstat att införliva direktivet inom den frist som föreskrivs i direktivet.

76 Vad vidare gäller den skada som denna försening inneburit för den inre marknaden finns det inte något reparationsändamål som motiverar ett föreläggande att betala ett schablonbelopp. Det föreligger en allmän försening vad gäller införlivandet av direktiv 2018/1972 i medlemsstaterna, vilket innebär att den portugisiska situationen inte kan anses hindra det europeiska ramverket för elektronisk kommunikation från att fungera på ett smidigt och konsekvent sätt.

77 Republiken Portugal har slutligen anfört att det även om domstolen anser att en sanktion ska åläggas är nödvändigt att pröva samtliga skäl som åberopats för att sätta ned det schablonbelopp som kommissionen har föreslagit.

– *Domstolens bedömning*

78 Eftersom det, såsom framgår av punkt 47 ovan, är fastställt att Republiken Portugal vid utgången av den frist som föreskrevs i det motiverade yttrandet, inte hade underrättat kommissionen om någon åtgärd för införlivande av direktiv 2018/1972 i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF, omfattas det fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

79 Enligt fast rättspraxis grundar sig syftet med ett föreläggande att betala ett schablonbelopp med stöd av nämnda bestämmelse på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

80 Vad gäller lämpligheten av att ålägga medlemsstaten att betala ett schablonbelopp i förevarande fall, ska det erinras om att det i varje mål ankommer på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om lämpliga ekonomiska påföljder, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

81 Även om Republiken Portugal i förevarande mål har samarbetat med kommissionen under hela det administrativa förfarandet och informerat kommissionen om de skäl som förhindrat Republiken Portugal att säkerställa införlivandet av direktiv 2018/1972 med portugisisk rätt, utgör samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet – det vill säga den totala avsaknaden av underrättelse till kommissionen om de åtgärder som är nödvändiga för ett sådant införlivande vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet och även vid det datum då förevarande talan väcktes – en indikation på att ett effektivt förebyggande av en framtida upprepning av liknande överträdelser av unionsrätten kräver vidtagande av en sådan avskräckande åtgärd som påförande av ett schablonbelopp (se, analogt, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

82 Denna bedömning påverkas inte av Republiken Portugals argument i punkterna 66 och 67 ovan.

83 För det första kan den omständigheten att införlivandet av direktiv 2018/1972 ägde rum vid tidpunkten för den tidigarelagda upplösningen av Republikens lagstiftande församling inte åberopas för att rättfärdiga underlåtenheten att iaktta skyldigheterna enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkterna 72 och 78 och där angiven rättspraxis).

84 För det andra, även om den berörda medlemsstatens BNP per capita utgör en omständighet som kan beaktas vid beräkningen av storleken på en ekonomisk sanktion, kan den inte vara relevant för bedömningen av lämpligheten i sig av att tillämpa en sådan sanktion.

85 För det tredje förhåller det sig på samma sätt med den komplexa karaktären hos direktiv 2018/1972 och den omständigheten att andra medlemsstater har införlivat direktivet för sent. Republiken Portugal har inte heller begärt att unionslagstiftaren ska förlänga fristen för införlivandet av direktivet, och nämnda lagstiftare ansåg att direktivet inte var förenat med några svårigheter som skulle hindra medlemsstaterna från att införliva det inom den frist som föreskrivs i direktivets artikel 124. De andra medlemsstaternas ståndpunkt i detta avseende saknar relevans för bedömningen av huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger.

86 För det fjärde, vad gäller effekterna av covid-19-pandemin, som utbröt i början av år 2020, har det inte visats eller ens påstått att den fullt ut förklarar Republiken Portugals dröjsmål med att införliva direktiv 2018/1972.

87 För det femte, vad gäller den rysk-ukrainska konflikten, som inleddes i februari 2022 och dess inverkan på inflationen och BNP, räcker det att påpeka att dessa omständigheter, även om de antas kunna påverka en medlemsstats förmåga att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten, inträffade först efter utgången av den frist för införlivande av direktiv 2018/1972 som i artikel 124 i direktivet fastställdes till den 21 december 2020.

88 För det sjätte, även om införlivandet av direktiv 2018/1972 med den portugisiska rättsordningen efter utgången av denna frist, såsom kommissionen för övrigt själv har påpekat i sin skrivelse av den 22 mars 2023, varigenom kommissionen delvis återkallade sin talan, kan motivera att vite inte ska tillämpas, föreligger ingen motsättning mellan ett sådant införlivande och syftet med tillämpningen av ett schablonbelopp, vilket det erinrats om i punkt 79 i förevarande dom. Det är nämligen dröjsmålet med att införliva direktiv 2018/1972 som kan påverka privata och offentliga intressen, bland annat om fördragsbrottet har pågått under en lång tid.

89 Mot bakgrund av det ovan anförda är det lämpligt att förelägga Republiken Portugal att betala ett schablonbelopp.

90 Vad gäller beräkningen av detta schablonbelopp ska det erinras om att det ankommer på domstolen att vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området, såsom det begränsats av kommissionens förslag, fastställa det schablonbelopp som en medlemsstat kan förpliktas att betala enligt artikel 260.3 FEUF så, att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Bland de i detta avseende relevanta faktorerna ingår den fastställda överträdelsens svårhetsgrad, den tid som överträdelsen pågått samt medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

91 Vad för det första gäller överträdelsens svårhetsgrad erinrar domstolen om att skyldigheten att vidta nationella åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa åtgärder utgör väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter följaktligen ska anses vara allvarlig (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

92 Såsom framgår av punkt 47 ovan hade Republiken Portugal, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 23 november 2021, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att införliva direktiv 2018/1972, vilket innebär att unionsrättens fulla verkan inte har säkerställts. Fördragsbrottet försvåras av att Republiken Portugal vid den tidpunkten ännu inte hade anmält någon som helst åtgärd för att införliva direktivet.

93 Såsom kommissionen har påpekat är direktiv 2018/1972 dessutom den huvudsakliga lagstiftningsakten på området för elektronisk kommunikation.

94 I artikel 1.1 i direktiv 2018/1972 anges närmare bestämt att det genom direktivet ”inrättas ett harmoniserat ramverk för elektroniska kommunikationsnät, elektroniska kommunikationstjänster, tillhörande faciliteter, tillhörande tjänster och vissa aspekter av terminalutrustning. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och, i tillämpliga fall, för andra behöriga myndigheter och inrättas en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela unionen.”

95 Enligt artikel 1.2 i direktivet syftar direktivet dels till att genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som leder till anläggning och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet, hållbar konkurrens och interoperabilitet för elektroniska kommunikationstjänster, tillgänglighet, säkerhet för nät och tjänster samt nytta för slutanvändare, dels till att genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris tillhandahålls i hela unionen, att hantera situationer där behoven hos slutanvändare, inbegripet slutanvändare med funktionsnedsättning så att de kan ha tillträde till tjänsterna på samma villkor som andra, inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden och att fastställa de nödvändiga rättigheterna för slutanvändare.

96 Slutligen understryker domstolen att nämnda direktiv, såsom framgår av direktivets skäl 2 och 3, inför ändringar av det regelverk som var i kraft innan direktivet antogs för att ta hänsyn till den tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden.

97 Visserligen är det riktigt, såsom Republiken Portugal har påpekat, att det aktuella området redan regleras i andra unionsrättsakter, som direktivet ändrar eller ersätter.

98 Direktivet utgör emellertid inte endast en kodifiering av dessa rättsakter. Såsom kommissionen har framhållit utan att motsägas av Republiken Portugal, stärker EKEK bland annat konsumenternas val och rättigheter – genom att säkerställa högre standarder för kommunikationstjänster – samt de nationella tillsynsmyndigheternas roll, genom att fastställa en minimiuppsättning befogenheter för dessa myndigheter och stärka deras oberoende genom att fastställa kriterier för utnämningar, och skyldigheter vad gäller utlämnande av information. Dessutom reglerar EKEK olika aspekter av tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, däribland skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, nummerresurser och slutanvändarnas rättigheter. Förstärkningen av de regler för organisationen av sektorn för elektronisk kommunikation som EKEK uppställer syftar till att öka konsumentsäkerheten och konsumentskyddet, särskilt när det gäller tillgången till dessa tjänster till ett överkomligt pris.

99 Såsom kommissionen med rätta har gjort gällande är en första konsekvens av Republiken Portugals underlåtenhet att införliva direktiv 2018/1972 att den påverkar regleringspraxis i hela unionen när det gäller förvaltningen av systemet för elektronisk kommunikation, spektrumtillstånd och reglerna för marknadstillträde. Följaktligen kan företagen inte dra nytta av några mer enhetliga och förutsebara förfaranden för beviljande eller förnyelse av befintliga nyttjanderätter till spektrumet eller av den förutsebarhet i regelverket som följer av att tillstånden för spektrumanvändning har en giltighetstid på minst 20 år. Sådana brister har en direkt inverkan på tillgängligheten och utbyggnaden av nät med mycket hög kapacitet inom unionen. En andra konsekvens av underlåtenheten att införliva direktivet är att konsumenterna inte kan dra nytta av en rad konkreta fördelar som de ges genom direktivet, såsom lösningar för att möjliggöra tillgång till utbudet på kommunikationstjänster till överkomliga priser, krav på tydlig avtalsinformation till

konsumenter, skyldighet att tillämpa transparenta taxor, enklare byte av nätleverantörer för att främja mer överkomliga slutkundspriser och en skyldighet för operatörer att erbjuda slutanvändare med funktionshinder likvärdig tillgång till kommunikationstjänster.

100 Vad för det andra gäller överträdelsens varaktighet ska det erinras om att denna i princip ska bedömas vid den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna och att denna bedömning av de faktiska omständigheterna ska anses äga rum den dag då förfarandet avslutas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

101 Vad gäller början av den period som ska beaktas vid fastställandet av det schablonbelopp som ska åläggas enligt artikel 260.3 FEUF, har domstolen slagit fast att till skillnad från det dagliga löpande vitet är det datum som ska beaktas vid bedömningen av det aktuella fördragsbrottets varaktighet inte datumet för utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, utan det datum då den frist för införlivande som föreskrivs i det aktuella direktivet löper ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 79, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 90).

102 I förevarande fall har det inte med giltig verkan bestritts att Republiken Portugal, vid utgången av den frist för införlivande som fastställts i artikel 124 i direktiv 2018/1972, det vill säga den 21 december 2020, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att säkerställa införlivandet av detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om några sådana åtgärder.

103 Det framgår vidare att det fördragsbrott som fastställts i punkt 47 i förevarande dom har upphört.

104 Emellertid är det stridigt mellan parterna vid vilken tidpunkt detta skedde. Enligt kommissionen upphörde fördragsbrottet den dag då Republiken Portugal översände den uppdaterade versionen av jämförelsetabellen, det vill säga den 25 oktober 2022. Republiken Portugal anser däremot att fördragsbrottet upphörde den dag då den underrättade kommissionen om lag nr 16/2022, det vill säga den 16 augusti 2022.

105 Det ska i detta hänseende erinras om att syftet med artikel 260.3 FEUF inte bara är att förmå medlemsstaterna att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, kan ha en tendens att fortgå, utan även att underlätta och påskynda förfarandet för åläggande av ekonomiska påföljder med anledning av underlåtelse att uppfylla skyldigheten att underrätta om en nationell åtgärd för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med lagstiftningsförfarandet, och detta för att säkerställa att medlemsstaterna iakttar sina skyldigheter enligt unionsrätten och att de antar alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktivet med sina respektive nationella rättsordningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Bredbandsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

106 Den underrättelseskyldighet som medlemsstaterna har enligt artikel 260.3 FEUF, jämförd med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, syftar nämligen till att underlätta för kommissionen att fullgöra sin uppgift som enligt artikel 17 FEU bland annat består i att se till så att fördragen samt de bestämmelser som institutionerna antar i enlighet med fördragen tillämpas. Denna underrättelse ska således innehålla tillräckligt klara och precisa uppgifter om

innehållet i de nationella bestämmelserna genom vilka ett direktiv införlivas. Denna underrättelse, som kan åtföljas av en jämförelsetabell, som visar vilka bestämmelser i direktivet som motsvaras av vilka nationella bestämmelser, ska innehålla otvetydiga upplysningar om vilka lagar och andra författningar varigenom medlemsstaten anser sig ha uppfyllt sina olika skyldigheter enligt direktivet. Kommissionen kan i avsaknad av sådana upplysningar inte kontrollera om den berörda medlemsstaten verkligen har genomfört det aktuella direktivet fullt ut. Om en medlemsstat har underlåtit att uppfylla denna underrättelseskyldighet – oberoende av om det skett genom att den inte har ingett några upplysningar över huvud taget, inte har ingett tillräckligt med upplysningar, eller genom att den inte har ingett tillräckligt klara och precisa upplysningar – kan detta i sig vara skäl nog för att inleda ett sådant förfarande om fördragsbrott som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF för att få fördragsbrottet fastställt (se, analogt, beträffande artikel 258 FEUF, dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Bredbandsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

107 Av detta följer att även om den underrättelse som avses i denna bestämmelse visserligen kan åtföljas av en jämförelsetabell handlar underrättelseskyldigheten om att den berörda medlemsstaten ska informera kommissionen om de lagar och andra författningar varigenom medlemsstaten anser sig ha uppfyllt sina skyldigheter enligt det aktuella direktivet.

108 I förevarande fall underrättade Republiken Portugal den 16 augusti 2022 kommissionen om lag nr 16/2022 utifrån ståndpunkten att medlemsstaten genom denna lag fullständigt hade införlivat direktiv 2018/1972 med den nationella rättsordningen.

109 Det betyder att Republiken Portugal i och med denna underrättelse upphörde med det fördragsbrott som fastställts i punkt 47 i förevarande dom.

110 Domstolen har nämligen redan slagit fast att uttrycket ”skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande” i artikel 260.3 FEUF avser medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla tillräckligt klara och precisa uppgifter om åtgärderna för införlivande av ett direktiv. För att uppfylla kravet på rättssäkerhet och säkerställa införlivandet av samtliga bestämmelser i detta direktiv inom hela det berörda territoriet, är medlemsstaterna skyldiga att för varje bestämmelse i direktivet ange den eller de nationella bestämmelser som säkerställer införlivandet av direktivet. När denna underrättelse har skett, i förekommande fall med hjälp av en jämförelsetabell, ankommer det på kommissionen, för att begära att den berörda medlemsstaten ska påföras en ekonomisk påföljd enligt denna bestämmelse, att styrka att det är uppenbart att vissa införlivandeåtgärder inte har vidtagits eller inte omfattar hela medlemsstatens territorium. Det ankommer därvidlag inte på domstolen att i det domstolsförfarande som inletts enligt nämnda bestämmelse undersöka om de nationella åtgärder som kommissionen underrättats om säkerställer ett korrekt införlivande av bestämmelserna i det aktuella direktivet (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Bredbandsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 59).

111 I förevarande fall har kommissionen inte påstått att det var uppenbart att vissa åtgärder för införlivandet av direktiv 2018/1972, trots antagandet av lag nr 16/2022, fortfarande inte hade vidtagits eller inte omfattade hela Portugal.

112 Av detta följer att det fördragsbrott som fastställts i punkt 47 i förevarande dom pågick under perioden mellan den 22 december 2020 och den 15 augusti 2022, det vill säga 601 dagar, vilket utgör en lång period.

113 Det ska emellertid beaktas att denna varaktighet delvis kunde bero på de exceptionella omständigheterna i samband med covid-19-pandemin. Republiken Portugal har nämligen, utan att motsägas på den punkten, hävdat att dessa omständigheter, som den inte kunde förutse och som låg utanför dess kontroll, försenade den lagstiftningsprocess som var nödvändig för att införliva direktiv 2018/1972 och följaktligen ledde till att detta fördragsbrott fortgick.

114 Vad för det tredje gäller den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, framgår det av domstolens praxis att hänsyn ska tas till vilken BNP medlemsstaten har den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 85, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 97).

115 Kommissionen föreslår att man, utöver Republiken Portugals BNP, även beaktar medlemsstatens institutionella tyngd i EU, uttryckt i antal platser som medlemsstaten har i Europaparlamentet. Kommissionen anser även att det är lämpligt att använda en justeringskoefficient på 4,5 för att säkerställa att de påföljder som den begär att domstolen ska ålägga medlemsstaten är proportionerliga och avskräckande.

116 Domstolen har emellertid nyligen på ett mycket tydligt sätt preciserat dels att det inte framstår som nödvändigt att beakta den berörda medlemsstatens institutionella tyngd för att säkerställa en tillräckligt avskräckande effekt och förmå denna medlemsstat att ändra sitt nuvarande eller framtida beteende, dels att kommissionen inte har visat vilka objektiva kriterier som den lagt till grund för fastställandet av värdet 4,5 för justeringskoefficienten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punkterna 115 och 117).

117 Med beaktande av samtliga omständigheter i förevarande mål och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att domstolen, vad gäller det schablonbelopp som den ålägger den berörda medlemsstaten att betala, inte får överskrida det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs ett betalningsåläggande av ett schablonbelopp på 2 800 000 euro för att på ett effektivt sätt förhindra upprepning i framtiden av överträdelser som liknar den som skett av artikel 124 i direktiv 2018/1972 och som inskränker unionsrättens fulla verkan.

118 Följaktligen ska Republiken Portugal föreläggas att till kommissionen betala ett schablonbelopp på 2 800 000 euro.

## Rättegångskostnader

119 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 141.1 i samma rättegångsregler ska part som återkallar sin talan förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om den andra parten har yrkat detta i sitt yttrande över återkallelsen. Enligt artikel 141.2 i rättegångsreglerna ska emellertid kostnaderna, på begäran av den part som återkallar sin talan, bäras av den andra parten, om det framstår som skäligt på grund av dennes uppträdande. Slutligen ska, enligt artikel 141.4, vardera parten bära sina kostnader om ersättning för rättegångskostnader inte har yrkats.

120 I det förevarande fallet förhåller det sig så, att även om kommissionen har yrkat att Republiken Portugal ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och det har fastställts att fördragsbrott föreligger, så har kommissionen delvis återkallat sin talan utan att begära att Republiken Portugal ska ersätta de därtill hänförliga rättegångskostnaderna, samtidigt som medlemsstaten i sitt yttrande över kommissionens återkallelse har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

121 Det ska emellertid påpekas att kommissionens återkallelse var ett resultat av Republiken Portugals uppträdande, eftersom medlemsstaten inte antog lag nr 16/2022 och underrättade kommissionen om denna lag förrän efter det att kommissionen hade väckt sin talan. Det är detta uppträdande som var orsaken till att ändamålet med kommissionens yrkande om vitesföreläggande förföll och att kommissionen återkallade det.

122 Under dessa omständigheter och eftersom det inte går att göra en korrekt åtskillnad mellan de rättegångskostnader som är hänförliga till det fördragsbrott som fastställts i punkt 47 ovan och de kostnader som är hänförliga till kommissionens partiella återkallelse av talan, finner domstolen att Republiken Portugal ska bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) **Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 124.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/1972/EU av den 11 december 2018 om införande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, ha antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat Europeiska kommissionen om några sådana bestämmelser.**

2) **Republiken Portugal ska betala ett schablonbelopp på 2 800 000 euro till Europeiska kommissionen.**

3) **Republiken Portugal ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Underskrifter