Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

14. marts 2024*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – direktiv (EU) 2018/1972 – europæisk kodeks for elektronisk kommunikation – ingen gennemførelse eller meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb og en tvangsbøde – kriterier for fastsættelse af sanktionens størrelse – delvis hævelse af sagen«

I sag C-449/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 7. juli 2022,

Europa-Kommissionen ved P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari og E. Manhaeve, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved P. Barros da Costa og A. Pimenta, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af dommerne J.-C. Bonichot, som fungerende afdelingsformand, S. Rodin og L.S. Rossi (refererende dommer),

generaladvokat: T. Ćapeta

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: portugisisk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EUT 2018, L 321, s. 36), idet denne stat ikke senest den 21. december 2020 har vedtaget de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller under alle omstændigheder ved ikke at have givet Kommissionen meddelelse herom.

– Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale et fast dagligt beløb på 5 181,30 EUR fra den 22. december 2020 indtil denne medlemsstats opfyldelse af meddelelsespligten eller til afsigelsen af dommen i nærværende sag og mindst 1 286 000 EUR.

– Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale en tvangsbøde på 23 307,30 EUR pr. dag fra afsigelsesdatoen, indtil denne medlemsstat opfylder denne forpligtelse.

– Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

2 Anden og tredje betragtning til direktiv 2018/1972 har følgende ordlyd:

»(2) Kommissionen skal jævnligt tage de fem direktiver, der indgår i det nuværende regelsæt for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester [...] op til fornyet vurdering, navnlig for at afgøre, om den teknologiske og markedsmæssige udvikling giver grund til ændringer.

(3) I dens meddelelse af 6. maj 2015, der fastsætter strategien for det digitale indre marked, angav Kommissionen, at dens revision af regelsættet for telekommunikation ville lægge vægt på foranstaltninger, der tager sigte på at skabe incitamenter til investering i højhastighedsbredbåndsnet, opnå en mere sammenhængende tilgang til radiofrekvenspolitik og -forvaltning på det indre marked, skabe de rette betingelser for et reelt indre marked ved at håndtere opsplitningen i reguleringen, sikre effektiv forbrugerbeskyttelse, lige vilkår for alle markedsdeltagere og ensartet anvendelse af reglerne samt etablere mere effektive institutionelle rammer for reguleringen.«

3 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand, anvendelsesområde og mål« fastsætter:

»1. Dette direktiv fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester, tilhørende faciliteter og tilknyttede tjenester samt visse aspekter af terminaludstyr. Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders og, hvor det er relevant, andre kompetente myndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele [Den Europæiske Union].

2. Målene med dette direktiv er at:

a) skabe et indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med henblik på at sikre udrulning og ibrugtagning af net med meget høj kapacitet og skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester, tilgængelighed, sikkerhed i net og tjenester og fordele for slutbrugerne, og

b) sikre gennem effektiv konkurrence og valgmuligheder, at der udbydes offentligt tilgængelige tjenester af høj kvalitet og til en overkommelig pris i hele Unionen, at tage højde for de tilfælde, hvor behovene hos slutbrugerne, herunder brugere med handicap for at få adgang til tjenesterne på lige fod med andre, ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet, og at fastsætte de nødvendige rettigheder for slutbrugerne.

[...]«

4 Direktivets artikel 124, der har overskriften »Gennemførelse i national ret«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 21. december 2020 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

Medlemsstaterne anvender disse love og bestemmelser fra den 21. december 2020.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De skal også indeholde oplysning om, at henvisninger i gældende love og administrative bestemmelser til de direktiver, der ophæves ved dette direktiv, gælder som henvisninger til dette direktiv. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen og træffer bestemmelse om affattelsen af den nævnte oplysning.«

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

5 Eftersom Kommissionen fandt, at Den Portugisiske Republik ikke havde vedtaget de nødvendige love, retsforskrifter og administrative bestemmelser for at efterkomme direktiv 2018/1972 i overensstemmelse med dette direktivs artikel 124, tilstillede den den 3. februar 2021 denne medlemsstat en åbningsskrivelse og anmodede denne om at fremkomme med sine bemærkninger.

6 Den 12. april 2021 besvarede de portugisiske myndigheder denne skrivelse, idet de forklarede de forskellige faser i den procedure, der var blevet indledt for at gennemføre direktiv 2018/1972 i portugisisk ret. Disse myndigheder præciserede navnlig, at ministerrådet havde godkendt et lovforslag med henblik på fremsendelse til parlamentet den 1. april 2021, og at dette forslag ville blive vedtaget i andet kvartal i 2021.

7 Eftersom der ikke forelå andre oplysninger om gennemførelsen af direktiv 2018/1972, tilsendte Kommissionen den 23. september 2021 Den Portugisiske Republik en begrundet udtalelse, idet den anmodede denne medlemsstat om at efterkomme denne udtalelse inden den 23. november 2021.

8 De portugisiske myndigheder besvarede denne begrundede udtalelse den 25. november 2021 og forelagde Kommissionen oplysninger om status for gennemførelsen af direktiv 2018/1972, som var blevet forsinket på grund af ændringer i Portugal, men gav ingen oplysninger om det eventuelle tidspunkt for gennemførelsen af dette direktiv.

9 Kommissionen fandt, at Den Portugisiske Republik ikke havde gennemført de nødvendige bestemmelser for at efterkomme nævnte direktiv, og besluttede den 6. april 2022 at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

10 Den 22. april 2022 tilstillede de portugisiske myndigheder Kommissionen en skrivelse, hvorved de oplyste, at ministerrådet havde vedtaget et lovforslag med henblik på at gennemføre direktiv 2018/1972, og forpligtede sig til at oplyse Kommissionen om den igangværende lovgivningsproces.

11 Den 31. maj 2022 tilstillede de portugisiske myndigheder Kommissionen en ny skrivelse, hvorved de underrettede denne institution om, at dette lovforslag i det hele var blevet forelagt parlamentet til behandling.

12 Ved skrivelser af 29. og 30. juni 2022 meddelte de portugisiske myndigheder Kommissionen om processens forskellige faser og tidsplanen for lovgivningen vedrørende gennemførelsen af direktiv 2018/1972.

13 Den 7. juli 2022 har Kommissionen anlagt nærværende søgsmål.

14 Den Portugisiske Republik har nedlagt principal påstand om frifindelse, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, subsidiært, at denne medlemsstat ikke pålægges nogen sanktion, og, endnu mere subsidiært, at der ikke pålægges en tvangsbøde, og at det af Kommissionen foreslåede faste beløb nedsættes.

15 Den 25. juli 2022 har Den Portugisiske Republik tilsendt Kommissionen oplysninger om overholdelsen af den tidsplan, som denne medlemsstat havde meddelt institutionen, og om vedtagelsen af det lovforslag, der er nævnt i nærværende doms præmis 10, og afstemningen i parlamentet den 21. juli 2022. Denne meddelelse var bl.a. ledsaget af ordlyden af lovforslaget som vedtaget.

16 Den 16. august 2022 har Den Portugisiske Republik underrettet Kommissionen om offentliggørelsen i *Diário da República* af lov nr. 16 af 16. august 2022 (herefter »lov nr. 16/2022«), som ifølge denne medlemsstat gennemfører direktiv 2018/1972 fuldstændigt i den portugisiske retsorden.

17 Den 8. september 2022 har Den Portugisiske Republik tilsendt Kommissionen en sammenligningstabel over bestemmelserne i direktiv 2018/1972 og bestemmelserne i lov nr. 16/2022 (herefter »sammenligningstabellen«).

18 Den 18. og den 24. oktober 2022 har denne medlemsstat underrettet Kommissionen om seks yderligere nationale gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2018/1972.

19 Den 25. oktober 2022 har nævnte medlemsstat meddelt Kommissionen en ajourført udgave af sammenligningstabellen.

20 Den 19. december 2022 blev retsforhandlingernes skriftlige del i nærværende sag afsluttet.

21 Ved processkrift af 22. marts 2023 har Kommissionen meddelt Domstolen, at Den Portugisiske Republiks gennemførelse af direktiv 2018/1972 kan anses for at være blevet afsluttet den 25. oktober 2022, og har delvist hævet sin sag, idet den har præciseret påstanden om, at denne medlemsstat pålægges at betale et fast beløb på 3 481 833,60 EUR.

22 Den 17. april 2023 har Den Portugisiske Republik fremsat sine bemærkninger til Kommissionens delvise hævelse af sagen.

Om søgsmålet

Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

Parternes argumentation

23 Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF har pligt til at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktiverne i deres nationale retsorden inden for de i disse direktiver fastsatte frister, og straks at underrette Kommissionen om disse bestemmelser.

24 Kommissionen har præciseret, at et traktatbrud skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen fastsat i den begrundede udtalelse.

25 I det foreliggende tilfælde havde Den Portugisiske Republik ved udløbet af denne frist, eller endda ved anlæggelsen af nærværende søgsmål, endnu ikke vedtaget de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiv 2018/1972 i national ret, og havde under alle omstændigheder ikke underrettet Kommissionen om disse.

26 Kommissionen har anført, at Den Portugisiske Republik reelt ikke har bestridt det traktatbrud, som denne medlemsstat foreholdes, idet medlemsstaten blot har påberåbt sig praktiske og interne forhold for at begrunde dette traktatbrud. Den manglende gennemførelse af et direktiv inden for den heri fastsatte frist kan ikke begrundes af sådanne omstændigheder.

27 Den Portugisiske Republik har heroverfor anført, at den ved lov nr. 16-2022, som blev meddelt Kommissionen samme dag som offentliggørelsen heraf i *Diário da República*, i fuldt omfang har opfyldt sine forpligtelser i medfør af direktiv 2018/1972.

28 Det er herefter denne medlemsstats opfattelse, at et eventuelt traktatbrud skal vurderes i lyset af dette direktivs kompleksitet, som bekræftes af det betydelige antal traktatbrudssøgsmål, der er anlagt mod andre medlemsstater, samt i lyset af den nationale gennemførelsesproces.

29 Tidsplanen for gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i den portugisiske retsorden påvirkede under alle omstændigheder ikke funktionen af det indre marked for elektronisk kommunikation, eftersom dette direktiv alene omarbejder reglerne på et allerede reguleret marked. Disse regler var allerede gennemført i denne retsorden.

30 Endelig har Den Portugisiske Republik hele tiden handlet samarbejdsvilligt og loyalt samarbejdet med Kommissionen i modsætning til denne institution, som har anlagt nærværende søgsmål blot en måned inden offentliggørelsen af lov nr. 16/2022 i *Diário da República*. Kommissionen så således bort fra de oplysninger, som denne medlemsstat havde meddelt den om afviklingen af lovgivningsprocessen med henblik på gennemførelsen af direktiv 2018/1972, herunder overholdelsen af den lovgivningsmæssige tidsplan, samt de portugisiske myndigheders indsats under denne komplicerede proces.

31 I replikken har Kommissionen anført, at Den Portugisiske Republiks argumenter ikke er tilstrækkelige til at udelukke et traktatbrud.

32 Indledningsvis kan den omstændighed, at lov nr. 16/2022 blev meddelt Kommissionen samme dag som offentliggørelsen heraf, ikke afhjælpe det foreholdte traktatbrud. Sammenligningstabellen er nemlig først blevet meddelt Kommissionen den 8. september 2022, hvorfor dette er det første tidspunkt, hvor Den Portugisiske Republik eventuelt kan anses for ikke længere at tilsidesætte sine forpligtelser, ligesom denne medlemsstat har meddelt yderligere gennemførelsesforanstaltninger i oktober 2022. Det relevante tidspunkt for vurderingen af, om der foreligger et traktatbrud, er under alle omstændigheder tidspunktet for udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. i det foreliggende tilfælde den 23. november 2021.

33 Den angivelige kompleksitet ved direktiv 2018/1972 kan endvidere ikke udelukke det pågældende traktatbrud.

34 Den Portugisiske Republiks argumenter om det påståede traktatbruds angivelige manglende indvirkning på det indre marked er heller ikke relevante og er under alle omstændigheder ugrundede, eftersom den manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 i det foreliggende tilfælde kom til udtryk i en manglende harmonisering af lovgivningen på telekommunikationsområdet på europæisk plan med negative virkninger for markedet og dets aktører samt for forvaltningen af elektroniske kommunikationssystemer, godkendelser vedrørende frekvensbåndet og reglerne for adgang til markedet til skade for såvel virksomheder som forbrugere.

35 Endelig er den omstændighed, at Den Portugisiske Republik har samarbejdet med Kommissionen, ikke relevant for vurderingen af, om der foreligger en tilsidesættelse af EU-retten.

36 I duplikken har Den Portugisiske Republik indledningsvis tilføjet, at de foranstaltninger, der blev meddelt efter offentliggørelsen af lov nr. 16/2022, dvs. den 16. august 2022, alle blev vedtaget inden denne dato og meddelt efter anmodning fra Kommissionen. Meddelelsespligten vedrører desuden foranstaltningerne til gennemførelse af direktiv 2018/1972 og ikke sammenligningstabellen. Endelig er formålet med et søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF ikke at efterprøve, om det pågældende direktiv er gennemført korrekt, idet der skal sondres mellem på den ene side manglende meddelelse og manglende gennemførelse og på den anden side ukorrekt gennemførelse, hvorfor der kun kan pålægges en økonomisk sanktion i sidstnævnte tilfælde efter et traktatbrudssøgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF.

Domstolens bemærkninger

37 Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i

betragtning af Domstolen (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

38 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

39 I det foreliggende tilfælde udløb fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse den 23. november 2021. Spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, skal følgelig vurderes i forhold til tilstanden i gældende national lovgivning på dette tidspunkt (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

40 Det står i denne henseende fast, at Den Portugisiske Republik på dette tidspunkt ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktiv 2018/1972 og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse foranstaltninger.

41 For at begrunde det påståede traktatbrud har Den Portugisiske Republik fremført flere argumenter, hvoraf det første vedrører vedtagelsen af lov nr. 16/2022, som blev meddelt Kommissionen samme dag som offentliggørelsen heraf i *Diário da República*, det andet argument vedrører kompleksiteten af direktiv 2018/1972, det tredje argument vedrører det forhold, at forsinkelsen i gennemførelsen af direktivet i portugisisk ret ikke har nogen indvirkning på funktionen af det indre marked for elektronisk kommunikation, og det fjerde argument vedrører den samarbejdsvilje og det loyale samarbejde, som denne medlemsstat har vist i forhold til Kommissionen.

42 Sådanne argumenter kan ikke begrunde det af Kommissionen foreholdte traktatbrud.

43 For det første er det relevante tidspunkt for vurderingen af, om det af Kommissionen foreholdte traktatbrud foreligger, nemlig den 23. november 2021, således som det fremgår af nærværende doms præmis 37 og 39. Lov nr. 16/2022 blev vedtaget efter dette tidspunkt.

44 For det andet kan den angivelige kompleksitet ved direktiv 2018/1972 ikke udelukke det pågældende traktatbrud. Da EU-lovgiver fastsatte en frist for gennemførelse af dette direktiv, var lovgiver nemlig bekendt med dette direktivs grad af kompleksitet, og det ville under alle omstændigheder alene have tilkommet denne lovgiver at forlænge denne frist og ikke medlemsstaterne at fravige denne eller Kommissionen at acceptere sådanne fravigelser. Den Portugisiske Republik har ikke anført, at den har iværksat de nødvendige initiativer for at opnå en sådan forlængelse.

45 For det tredje er den angiveligt manglende indvirkning på det indre marked af det traktatbrud, som Den Portugisiske Republik foreholdes, ikke relevant med henblik på at påvise dette traktatbrud, som har objektiv karakter.

46 For det fjerde er den omstændighed, at Den Portugisiske Republik samarbejdede med Kommissionen, heller ikke relevant med henblik på at vurdere, om nævnte traktatbrud foreligger, eftersom medlemsstaterne og EU-institutionerne i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU har pligt til at samarbejde, og denne pligt omfatter ligeledes den korrekte og fuldstændige gennemførelse af direktiverne inden for de heri fastsatte frister.

47 Det skal følgelig fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i direktiv 2018/1972, idet medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse bestemmelser.

Påstandene nedlagt i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF

Påstanden om pålæggelse af betaling af en tvangsbøde

48 Som anført i nærværende doms præmis 21 har Kommissionen ved processkrift af 22. marts 2023 anerkendt, at gennemførelsen af direktiv 2018/1972 kunne anses for at være afsluttet den 25. oktober 2022, og har følgelig hævet sin påstand om pålæggelse af en tvangsbøde.

49 På denne baggrund er det ikke længere fornødent at træffe afgørelse om denne påstand.

Påstanden om pålæggelse af et fast beløb

– *Parternes argumentation*

50 Kommissionen har gjort gældende, at direktiv 2018/1972 blev vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure og således henhører under anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF, samt at det er åbenbart, at Den Portugisiske Republiks tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 124, idet denne medlemsstat ikke har meddelt denne institution gennemførelsesbestemmelserne til direktivet, udgør en manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til nævnte direktiv som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF.

51 Kommissionen har anført, at denne institution i punkt 13 i sin meddelelse 2011/C 12/01 med titlen »Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, [TEUF]« (EUT 2011, C 12, s. 1) (herefter »2011-meddelelsen«) præciserede, at de sanktioner, som den foreslår i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, beregnes efter samme metode som i sager indbragt for Domstolen i medfør af artikel 260, stk. 2, sådan som denne metode er angivet i punkt 14-18 i meddelelse SEC(2005) 1658 med titlen »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]« (herefter »2005-meddelelsen«).

52 Fastsættelsen af sanktionen skal støttes på overtrædelsens karakter, overtrædelsens varighed og nødvendigheden af at sikre en afskrækkende sanktion for at undgå gentagelser.

53 I første række fastsætter Kommissionen for så vidt angår overtrædelsens grovhed i overensstemmelse med 2005-meddelelsens punkt 16 og 2011-meddelelsen koefficienten for grovhed under hensyntagen til to parametre, nemlig betydningen af de EU-regler, der er blevet tilsidesat, samt konsekvenserne heraf for de berørte almene og særlige interesser.

54 Kommissionen har således anført, at direktiv 2018/1972 er den væsentligste retsakt på området for elektronisk kommunikation. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation moderniserer indledningsvis de EU-retlige regler om elektronisk kommunikation, eftersom den styrker forbrugernes valg og rettigheder ved at sikre højere standarder for kommunikationstjenester, idet den begunstiger investering i net med meget høj kapacitet og fremmer trådløs adgang til forbindelser med meget høj kapacitet i hele EU. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation fastsætter dernæst regler for organisationen af sektoren for elektronisk kommunikation, herunder sektorens institutionelle struktur og ledelsen heraf. Denne kodeks styrker de nationale tilsynsmyndigheders rolle ved at fastlægge en række minimumskompetencer for disse myndigheder og styrker deres uafhængighed, idet den fastsætter kriterier for udnævnelser og forpligtelser på området for meddelelse af oplysninger. Den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation sikrer desuden en effektiv styring af frekvensbåndet. Kodeksen styrker sammenhængen i medlemsstaternes praksis med hensyn til de væsentlige aspekter ved godkendelser vedrørende frekvensbåndet. De ændringer, der blev indført ved den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation, fremmer konkurrencen mellem infrastrukturer og etableringen af net med meget høj kapacitet i hele EU. Endelig regulerer den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation de forskellige aspekter ved leveringen af elektroniske kommunikationstjenester, herunder forsyningspligten, nummerressourcerne og slutbrugernes rettigheder. Styrkelsen af disse regler tilsigter at øge sikkerheden og forbrugerbeskyttelsen, navnlig hvad angår en økonomisk overkommelig adgang til disse tjenester.

55 For det første skader den manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 i portugisisk ret desuden reguleringspraksis i hele EU hvad angår styringen af det elektroniske kommunikationssystem, godkendelserne vedrørende frekvensbåndet og reglerne for adgang til markedet. Virksomhederne nyder følgelig hverken godt af mere sammenhængende og forudsigelige procedurer for indrømmelse eller fornyelse af brugsrettigheder til det eksisterende frekvensbånd eller af den reguleringsmæssige forudsigelighed som følge af, at licenserne til brug af frekvensbåndet gælder i mindst 20 år. Sådanne mangler har en umiddelbar indvirkning på tilgængeligheden og etableringen af net med meget høj kapacitet i EU. For det andet kan forbrugerne ikke nyde en række mærkbare fordele, som dette direktiv giver dem, såsom løsninger vedrørende adgangen til levering af økonomisk overkommelige kommunikationstjenester, kravet om at give dem klare oplysninger i kontrakterne, forpligtelsen til at anvende gennemsigtige priser, forenklingen af at skifte netleverandør for at fremme økonomisk mere overkommelige detailpriser og forpligtelsen for operatørerne til at tilbyde handicappede slutbrugere adgang på lige fod til kommunikationstjenesterne.

56 Eftersom Kommissionen ikke har identificeret skærpende eller formildende omstændigheder, har den foreslået en koefficient for grovhed på 10 i denne sag.

57 I anden række har Kommissionen med hensyn til traktatbruddets varighed gjort gældende, at varigheden svarer til perioden fra datoen efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2018/1972, dvs. den 22. december 2020, til den dato, hvor det pågældende traktatbrud blev bragt til ophør, dvs. dagen før Den Portugisiske Republiks opfyldelse, som skete den 25. oktober 2022, altså den dato, hvor denne medlemsstat meddelte Kommissionen den ajourførte udgave af sammenligningstabellen som anført i nærværende doms præmis 19. Det følger heraf, at traktatbruddet varede 672 dage.

58 I tredje række har Kommissionen med hensyn til Den Portugisiske Republiks betalingsevne anvendt »n«-faktoren, der er fastsat i dens meddelelse 2019/C 70/01 med titlen »Ændring af beregningsmetoden for de faste beløb og de daglige tvangsbøder, som Kommissionen foreslår

Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål« (EUT 2019, C 70, s. 1). Denne faktor tager hensyn til to elementer, nemlig den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) og dens institutionelle vægt i form af det antal stemmer, den har fået tildelt i Europa-Parlamentet.

59 Selv om Domstolen ved dom af 20. januar 2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), allerede har rejst tvivl om relevansen af det andet element såvel som af den justeringsfaktor på 4,5, der er fastsat i denne meddelelse, har Kommissionen alligevel besluttet at anvende den på de tilfælde, der er fastsat heri, indtil der vedtages en ny meddelelse, som tager hensyn til Domstolens seneste praksis.

60 I overensstemmelse med meddelelse 2022/C 74/02 med titlen »ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål« (EUT 2022, C 74, s. 2) (herefter »2022-meddelelsen«), er »n«-faktoren for Portugal 0,57.

61 Med hensyn til fastsættelsen af det faste beløb fremgår det af 2005-meddelelsens punkt 20, at dette beløb i det mindste skal bestå af et fast minimumsbeløb, som afspejler det princip, at der i alle tilfælde, hvor det vedvarende undlades at opfylde EU-retten, uafhængigt af enhver form for skærpende omstændigheder, er tale om en overtrædelse af legalitetsprincippet i et fællesskab baseret på retsregler, som kræver en reel sanktion. I overensstemmelse med 2022-meddelelsen udgør det faste minimumsbeløb for Den Portugisiske Republik 1 286 000 EUR.

62 I medfør af den metode, der er fastsat i 2005- og 2011-meddelelserne, foreslår Kommissionen, såfremt resultatet af beregningen af det faste beløb overstiger dette minimumsbeløb, Domstolen at fastsætte det faste beløb ved at multiplicere et dagligt beløb med det antal dage, traktatbruddet varer, i det foreliggende tilfælde 672 dage.

63 Det faste beløbs daglige beløb skal således beregnes ved at multiplicere den ensartede grundsats, der finder anvendelse i beregningen af det daglige beløb i det faste beløb, med koefficienten for grovhed og »n«-faktoren. Denne ensartede grundsats udgør i medfør af 2022-meddelelsen 909 EUR. I det foreliggende tilfælde udgør koefficienten for grovhed 10. For Portugal udgør »n«-faktoren 0,57. Heraf følger, at det faste beløb udgør 5 181,3 EUR pr. dag.

64 Det faste beløb skal således fastsættes til 3 481 833,60 EUR.

65 I første række har Den Portugisiske Republik heroverfor anført, at Kommissionens påstand om pålæggelse af et fast beløb skal tage hensyn til det formål, der forfølges med denne sanktions karakter, således som det følger af artikel 260, stk. 3, TEUF. I denne henseende kan den metode, der følges i Kommissionens meddelelser, diskuteres, og det tilkommer alene Domstolen at vedtage beslutningen om pålæggelse af den sanktion, der er fastsat i denne bestemmelse, ved at foretage en uafhængig vurdering af omstændighederne i den foreliggende sag.

66 I denne forbindelse har Den Portugisiske Republik indledningsvis anført, at gennemførelsen af direktiv 2018/1972 skete på tidspunktet for en førtidig opløsning af Assembleia da República (republikkens forsamling), at denne medlemsstats BNP pr. indbygger udtrykt i købekraft var det syvende laveste i EU i 2021, dvs. et BNP pr. indbygger, der var 26% lavere end EU-gennemsnittet ifølge oplysningerne fra Den Europæiske Unions Statistiske Kontor (Eurostat), og endelig at

kompleksiteten ved selve direktivet medførte en forsinket gennemførelse heraf i de fleste medlemsstater. Hertil kommer covid-19-pandemiens virkninger, som forværredes af den russisk-ukrainske konflikt, på inflationen og BNP.

67 Eftersom direktiv 2018/1972 allerede er blevet gennemført i portugisisk ret, har formålet med en sanktion i denne sag i øvrigt mistet sin betydning, og anvendelsen heraf vil være åbenbart uforholdsmæssig og for sen.

68 I anden række har Den Portugisiske Republik anfægtet den af Kommissionen benyttede beregningsmetode.

69 Hvad indledningsvis angår det påståede traktatbruds grovhed er Den Portugisiske Republik – idet den har anerkendt betydningen af den ordning, der er blevet indført med direktiv 2018/1972, for ajourføringen af sektoren for elektronisk kommunikation – af den opfattelse, at forbrugernes interesser ikke blevet skadet, eftersom der allerede fandtes en lovgivning, der muliggjorde funktionen af det indre marked for elektronisk kommunikation, hvorfor den forsinkede gennemførelse af dette direktiv ikke lammede markedets funktion. Henset til situationen med generel forsinkelse af processen for gennemførelse af nævnte direktiv i medlemsstaternes retsordener kunne den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation i det væsentlige først finde anvendelse efter den 28. juli 2022, på hvilket tidspunkt Kommissionen blev meddelt de sidste nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet. Eftersom lov nr. 16/2022 gennemførte direktiv 2018/1972 blot 21 dage efter meddelelsen af de sidste af disse foranstaltninger, skal anvendelsen af koefficienten for »grovhed« følgelig afvejes med det påståede traktatbruds reelle konsekvenser for de faktiske forhold. Henset til den generelle situation på det indre marked blev dette reelt ikke objektivt påvirket af den forsinkede gennemførelse af dette direktiv i portugisisk ret.

70 I denne forbindelse har Kommissionen med urette ikke anerkendt, at der foreligger formildende omstændigheder. Disse omstændigheder skyldes nemlig følgende. For det første gjorde de gældende faktiske omstændigheder i Portugal på dette tidspunkt, dvs. opløsningen af republikkens forsamling og regeringens fald, det umuligt at vedtage og offentliggøre lov nr. 16/2022, selv om denne allerede befandt sig på et fremskredent trin i lovgivningsprocessen under den tidligere regering. Denne lov var ikke desto mindre en af de første love, der blev vedtaget og offentliggjort, efter at den nye regering var trådt til. For det andet medførte kompleksiteten af direktiv 2018/1972 i sig selv forsinkelser i de fleste medlemsstaters gennemførelse heraf, hvilket tydeligt viser de objektive vanskeligheder ved denne gennemførelse. For det tredje havde covid-19-pandemien uventede konsekvenser for lovgivningsprocessen for gennemførelsen af dette direktiv. Erklæringen af flere nødsituationer gav nemlig anledning til obligatorisk nedlukning, hvilket begrænsede og betingede flere af den portugisiske stats tjenestegrenes aktiviteter og funktioner i lange perioder. For det fjerde er der tale om det første traktatbrudssøgsmål anlagt mod Den Portugisiske Republik for manglende gennemførelse af et direktiv, hvilket udelukker enhver form for gentagelsestilfælde. For det femte afspejler de portugisiske myndigheders indgreb, der er støttet på en vedvarende og gennemsigtig dialog med Kommissionen, denne medlemsstats engagement i afklaringen af situationen og bevidner dens loyale samarbejde med Kommissionen.

71 Hvad angår traktatbruddets varighed har den Portugisiske Republik dernæst gjort gældende, at meddelelsen af tabeller over overensstemmelsen mellem bestemmelserne i et direktiv og bestemmelserne i de nationale gennemførelsesforanstaltninger hertil blot supplerer disse foranstaltninger, og at datoen for traktatbruddets ophør dermed ikke kan være den dato, hvor

Kommissionen blev meddelt disse tabeller. I det foreliggende tilfælde er datoen for traktatbruddets ophør følgelig den 16. august 2022, da lov nr. 16/2022, som gennemførte direktiv 2018/1972 fuldstændigt, blev offentliggjort i *Diário da República* og blev meddelt til Kommissionen, mens alle andre meddelelser efter denne dato kun kan have vedrørt oplysninger af administrativ karakter, som Kommissionen af og til selv havde anmodet om.

72 Såfremt Domstolen måtte fastslå, at sammenligningstabellen er relevant med henblik på fastlæggelsen af ophøret af det påståede traktatbrud, er den dato, der skal tages hensyn til, under alle omstændigheder den 8. september 2022, dvs. den dag, den portugisiske regering meddelte Kommissionen denne tabel vedlagt mere detaljerede oplysninger.

73 Endelig har Den Portugisiske Republik med hensyn til Portugals betalingsevne gjort gældende, at den af Kommissionen anvendte metode i meddelelse 2019/C 70/01, der er nævnt i nærværende doms præmis 58, skal ændres, og at Domstolen skal anvende de vide skønsbeføjelser, som den er tillagt i denne henseende. Der skal navnlig tages hensyn til inflationen og den russisk-ukrainske konflikt. Domstolen har i øvrigt tidligere anerkendt betydningen af inflationen og BNP i medlemsstaterne med henblik på at vurdere deres betalingsevne.

74 I tredje række har Den Portugisiske Republik anfægtet Kommissionens beregninger. Denne medlemsstat har anført, at den eventuelle pålæggelse af betaling af et fast beløb, og i givet fald fastsættelsen af dette beløb, skal ske på grundlag af samtlige relevante forhold vedrørende kendetegnene ved det konstaterede traktatbrud såvel som den pågældende medlemsstats adfærd. I denne henseende skal anvendelsen af det faste beløb først og fremmest have en afskrækkende virkning, hvorved der skal tages hensyn til denne adfærd og proportionalitetsprincippet.

75 Ifølge Den Portugisiske Republik er der indledningsvis, eftersom den situation, som Kommissionen har forelagt Domstolen til bedømmelse, skyldes en helhed af objektive omstændigheder, og der aldrig er anlagt et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF mod denne medlemsstat, ikke et objektivt behov for at rette nogen form for adfærd hos de portugisiske myndigheder. I virkeligheden skyldes forsinkelsen ved gennemførelsen af direktiv 2018/1972 force majeure. Det var nemlig objektivt umuligt for nævnte medlemsstat at gennemføre dette direktiv inden for den heri fastsatte frist.

76 Hvad angår denne forsinkelses indvirkning på det indre marked er der endvidere intet erstatningsformål, som begrunder en pålæggelse af betaling af et fast beløb. Gennemførelsen af direktiv 2018/1972 blev generelt forsinket i medlemsstaterne, hvorfor den portugisiske situation ikke forstyrrede en harmonisk og sammenhængende funktion af de europæiske regler for elektronisk kommunikation.

77 Såfremt Domstolen måtte finde, at der skal pålægges en sanktion, skal der endelig foretages en undersøgelse af samtlige anførte grunde med henblik på en nedsættelse af det af Kommissionen foreslåede faste beløb.

– *Domstolens bemærkninger*

78 For så vidt som det er godtgjort, således som det fremgår af denne doms præmis 47, at Den Portugisiske Republik ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde meddelt Kommissionen nogen gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2018/1972 som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, er den således fastslåede overtrædelse omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

79 Det følger af fast retspraksis, at formålet med at pålægge betaling af et fast beløb i medfør af denne bestemmelse hviler på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, bl.a. når traktatbruddet har varet ved i en lang periode (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

80 Hvad angår muligheden for at pålægge et fast beløb i den foreliggende sag skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, bl.a. for at forebygge gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

81 I denne sag skal det fastslås, at på trods af den omstændighed, at Den Portugisiske Republik har samarbejdet med Kommissionens tjenestegrene under hele den administrative procedure, og at denne medlemsstat har holdt de sidstnævnte underrettet om de grunde, der hindrede den i at sikre gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i portugisisk ret, udgør samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud – nemlig den fuldstændige mangel på meddelelse af de nødvendige foranstaltninger til denne gennemførelse efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og selv på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål – et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb (jf. analogt dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

82 Denne vurdering drages ikke i tvivl af Den Portugisiske Republiks argumentation, der er anført i nærværende doms præmis 66 og 67.

83 For det første kan den omstændighed, at gennemførelsen af direktiv 2018/1972 skete på tidspunktet for den førtidige opløsning af republikkens forsamling, nemlig ikke påberåbes som begrundelse for den manglende overholdelse af EU-retlige forpligtelser (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 72 og 78 og den deri nævnte retspraksis).

84 For det andet kan BNP pr. indbygger i den pågældende medlemsstat, selv om dette tal er et element, der kan tages i betragtning med henblik på beregningen af en økonomisk sanktion, ikke være relevant med henblik på at vurdere hensigtsmæssigheden af at anvende en sådan sanktion.

85 For det tredje forholder det sig på samme måde med kompleksiteten af direktiv 2018/1972 og den omstændighed, at andre medlemsstater gennemførte dette direktiv for sent. Den Portugisiske Republik har endvidere ikke anmodet EU-lovgiver om at forlænge fristen for gennemførelse af nævnte direktiv, og lovgiver fandt, at gennemførelsen ikke frembød vanskeligheder, som hindrede medlemsstaterne i at gennemføre det inden for den i direktivets artikel 124 fastsatte frist. Medlemsstaternes synspunkt i denne henseende har ingen betydning for vurderingen af, om det påståede traktatbrud foreligger.

86 For det fjerde er det med hensyn til virkningerne af covid-19-pandemien, som blev erklæret i begyndelsen af 2020, hverken godtgjort eller anført, at den kan forklare hele den forsinkelse, hvormed Den Portugisiske Republik gennemførte direktiv 2018/1972.

87 For det femte er det med hensyn til den russisk-ukrainske konflikt, der begyndte i februar 2022, og denne konflikts virkninger på inflationen og BNP, tilstrækkeligt at bemærke, at disse omstændigheder, selv hvis de antages at kunne påvirke en medlemsstats evne til at overholde sine forpligtelser i henhold til EU-retten, først indtrådte efter udløbet af den frist for gennemførelse af direktiv 2018/1972, som i direktivets artikel 124 var fastsat til den 21. december 2020.

88 For det sjette er pålæggelsen af en tvangsbøde, selv om gennemførelsen af direktiv 2018/1972 i den portugisiske retsorden efter udløbet af denne frist – således som Kommissionen i øvrigt selv har anført i sit processkrift af 22. marts 2023, hvorved den delvist hævede sagen – kan begrunde, at der gives afkald på anvendelsen af en tvangsbøde, ikke imod det formål med anvendelsen af et fast beløb, som er omtalt i nærværende doms præmis 79. Det er nemlig forsinkelsen af gennemførelsen af direktiv 2018/1972, som kan have konsekvenser for de private og offentlige interesser, bl.a. hvis et sådant traktatbrud har varet ved i en lang periode.

89 Henset til ovenstående betragtninger er det hensigtsmæssigt at pålægge Den Portugisiske Republik at betale et fast beløb.

90 Hvad angår beregningen af det faste beløb skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen under udøvelse af sin skønsbeføjelse på området, som er afgrænset af Kommissionens forslag, at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, således at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. De i denne henseende relevante faktorer omfatter elementer såsom det konstaterede traktatbruds grovhed, dets varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

91 Hvad angår overtrædelsens grovhed skal det bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

92 I den foreliggende sag skal det, således som det fremgår af nærværende doms præmis 47, fastslås, at Den Portugisiske Republik ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 23. november 2021, havde tilsidesat de forpligtelser til gennemførelse, som påhvilede denne medlemsstat i medfør af direktiv 2018/1972, således at EU-rettens fulde virkning ikke var blevet sikret. Traktatbruddets grovhed styrkes yderligere af den omstændighed, at Den Portugisiske Republik på denne dato endnu ikke havde meddelt nogen foranstaltning til gennemførelse af dette direktiv.

93 Som Kommissionen endvidere har fremhævet, er direktiv 2018/1972 den væsentligste retsakt på området for elektronisk kommunikation.

94 Det følger indledningsvis af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2018/1972, at dette direktiv »fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester, tilhørende faciliteter og tilknyttede tjenester samt visse aspekter af terminaludstyr. Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders og, hvor det er relevant, andre kompetente myndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele Unionen«.

95 Desuden følger det af dette direktivs artikel 1, stk. 2, at målene med direktivet er at skabe et indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med henblik på at sikre udrulning og ibrugtagning af net med meget høj kapacitet og skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester, tilgængelighed, sikkerhed i net og tjenester og fordele for slutbrugerne, samt gennem effektiv konkurrence og valgmuligheder sikre, at der udbydes offentligt tilgængelige tjenester af høj kvalitet og til en overkommelig pris i hele Unionen, at tage højde for de tilfælde, hvor behovene hos slutbrugerne, herunder brugere med handicap for at få adgang til tjenesterne på lige fod med andre, ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet, og at fastsætte de nødvendige rettigheder for slutbrugerne.

96 Endelig indfører dette direktiv, således som det fremgår af anden og tredje betragtning hertil, ændringer til de lovgivningsmæssige rammer, der var gældende før vedtagelsen heraf, for at tage hensyn til den teknologiske udvikling og markedsudviklingen.

97 Som Den Portugisiske Republik har anført, er det pågældende område ganske vist allerede reguleret af andre EU-retsakter, som dette direktiv ændrer eller erstatter.

98 Når dette er sagt, kodificerer nævnte direktiv ikke blot disse retsakter. Som Kommissionen har fremhævet, uden at Den Portugisiske Republik har bestridt dette, styrker den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation nemlig bl.a. forbrugernes valg og rettigheder, idet den sikrer højere standarder for kommunikationstjenester, samt de nationale tilsynsmyndigheders rolle, idet den fastsætter en række minimumsbeføjelser for disse myndigheder ved at styrke deres uafhængighed ved fastsættelsen af kriterier for udnævnelser og forpligtelserne på området for meddelelse af oplysninger. Endelig regulerer den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation de forskellige aspekter ved leveringen af elektroniske kommunikationstjenester, herunder forsyningspligten, nummerressourcerne og slutbrugernes rettigheder. Den styrkelse af reglerne for organisationen af sektoren for elektronisk kommunikation, som er fastsat ved den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation, tilsigter at øge sikkerheden og forbrugerbeskyttelsen, navnlig hvad angår en økonomisk overkommelig adgang til disse tjenester.

99 Det skal bemærkes, således som Kommissionen med føje har gjort gældende, at Den Portugisiske Republiks manglende gennemførelse af direktiv 2018/1972 for det første skader reguleringspraksis i hele EU hvad angår styringen af det elektroniske kommunikationssystem, godkendelserne vedrørende frekvensbåndet og reglerne for adgang til markedet. Virksomhederne nyder følgelig hverken godt af mere sammenhængende og forudsigelige procedurer for indrømmelse eller fornyelse af brugsrettigheder til det eksisterende frekvensbånd eller af den reguleringsmæssige forudsigelighed som følge af, at licenserne til brug af frekvensbåndet gælder i mindst 20 år. Sådanne mangler har en umiddelbar indvirkning på tilgængeligheden og etableringen af net med meget høj kapacitet i EU. For det andet kan forbrugerne ikke nyde en række mærkbare fordele, som dette direktiv giver dem, såsom løsninger vedrørende adgangen til levering af økonomisk overkommelige kommunikationstjenester, kravet om at give dem klare oplysninger i kontrakterne, forpligtelsen til at anvende gennemsigtige priser, forenklingen af at skifte

netleverandør for at fremme økonomisk mere overkommelige detailpriser og forpligtelsen for operatørerne til at tilbyde handicappede slutbrugere adgang på lige fod til kommunikationstjenesterne.

100 Hvad dernæst angår overtrædelsens varighed skal det bemærkes, at denne principielt skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og at denne vurdering af de faktiske omstændigheder skal anses for at være sket ved afslutningen af retsforhandlingerne (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – Det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

101 Hvad angår starten på den periode, som skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, der skal pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, har Domstolen fastslået, at i modsætning til den daglige tvangsbøde er det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud, ikke udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for gennemførelse udløber (jf. i denne retning domme af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 79, og Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 90).

102 I den foreliggende sag er det ikke med føje bestridt, at Den Portugisiske Republik ved udløbet af den frist for gennemførelse, der var fastsat i artikel 124 i direktiv 2018/1972, dvs. den 21. december 2020, ikke havde vedtaget de nødvendige love, retsforskrifter og administrative bestemmelser for at sikre gennemførelsen af dette direktiv og derfor heller ikke havde meddelt Kommissionen disse.

103 Det står endvidere fast, at det i nærværende doms præmis 47 konstaterede traktatbrud er ophørt.

104 Parterne er derimod uenige om, hvornår dette skete. Ifølge Kommissionen ophørte dette traktatbrud, da Den Portugisiske Republik meddelte den ajourførte version af sammenligningstabellen, dvs. den 25. oktober 2022. Ifølge Den Portugisiske Republik ophørte nævnte traktatbrud derimod, da denne medlemsstat meddelte Kommissionen lov nr. 16/2022, dvs. 16. august 2022.

105 Det skal i denne henseende bemærkes, at formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF ikke blot er at tilskynde medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, men også at lette og fremskynde proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner vedrørende tilsidesættelser af forpligtelsen til at give meddelelse om en national gennemførelsesforanstaltning til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, hvorved det sikres, at medlemsstaterne efterkommer deres forpligtelser i henhold til EU-retten, og at de vedtager alle nødvendige love, retsforskrifter og administrative bestemmelser til gennemførelsen af dette direktiv i deres respektive retsordener (jf. i denne retning dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

106 Den meddelelse, som medlemsstaterne skal foretage i overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, TEUF, sammenholdt med princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, har nemlig til formål at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 17 TEU bl.a. består i at drage omsorg for gennemførelsen af de i traktaten indeholdte

bestemmelser og af de bestemmelser, som vedtages på grundlag heraf af institutionerne. Denne meddelelse skal derfor indeholde tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger vedrørende indholdet af de nationale regler, som gennemfører et direktiv. Nævnte meddelelse, der kan ledsages af en sammenligningstabel, skal således utvetydigt anføre de love og administrative foranstaltninger, med hvilke medlemsstaten mener at have opfyldt de forskellige forpligtelser, den er pålagt ved direktivet. Gør den ikke det, er Kommissionen ude af stand til at kontrollere, om den pågældende medlemsstat reelt og fuldt ud har gennemført det omhandlede direktiv. Hvis en medlemsstat undlader at opfylde denne meddelelsespligt, det være sig ved slet ikke at give oplysninger, at give delvise oplysninger eller ikke at give tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger, kan det i sig selv begrunde, at proceduren efter artikel 260, stk. 3, TEUF indledes med henblik på at fastslå et traktatbrud (jf. analogt med artikel 258 TEUF dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

107 Det følger heraf, at selv om den i denne bestemmelse omhandlede meddelelse ganske vist kan ledsages af en sådan sammenligningstabel, er formålet med denne meddelelse begrænset til oplysninger, som angiver de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, hvormed den pågældende medlemsstat mener at have opfyldt de forskellige forpligtelser, som den er pålagt ved det omhandlede direktiv.

108 I det foreliggende tilfælde har Den Portugisiske Republik den 16. august 2022 meddelt Kommissionen lov nr. 16/2022, idet denne medlemsstat mente, at denne lov gennemførte direktiv 2018/1972 fuldstændigt i den nationale retsorden.

109 Det var således med denne meddelelse, at Den Portugisiske Republik bragte det i nærværende doms præmis 47 fastslåede traktatbrud til ophør.

110 Domstolen har nemlig allerede fastslået, at de i artikel 260, stk. 3, TEUF indeholdte ord »forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger« vedrører medlemsstaternes forpligtelse til at meddele tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger med hensyn til gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv. Med henblik på at opfylde kravet om retssikkerhed og sikre gennemførelsen af alle bestemmelserne i dette direktiv på hele det pågældende område er medlemsstaterne forpligtet til for hver enkelt bestemmelse i det nævnte direktiv at angive den eller de nationale gennemførelsesbestemmelser. Efter denne meddelelse, i givet fald ledsaget af fremlæggelsen af en sammenligningstabel, påhviler det Kommissionen med henblik på at nedlægge påstand om, at den pågældende medlemsstat pålægges en i denne bestemmelse fastsat økonomisk sanktion, at godtgøre, at visse gennemførelsesforanstaltninger åbenbart mangler eller ikke dækker hele denne medlemsstats område, idet det dog ikke under den retslige procedure, indledt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, tilkommer Domstolen at undersøge, om de nationale foranstaltninger, der er meddelt Kommissionen, sikrer en korrekt gennemførelse af det pågældende direktivs bestemmelser (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 59).

111 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke gjort gældende, at visse gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2018/1972 åbenbart fortsat manglede eller ikke dækkede hele det portugisiske område på trods af lov nr. 16/2022.

112 Det følger heraf, at det i nærværende doms præmis 47 fastslåede traktatbrud varede i perioden fra den 22. december 2020 til den 15. august 2022, dvs. 601 dage, hvilket er en meget lang varighed.

113 Når dette er sagt, skal der tages hensyn til, at denne varighed delvist kunne skyldes udsædvanlige omstændigheder i forbindelse med covid-19-pandemien. Den Portugisiske Republik har nemlig gjort gældende, uden at dette bestrides, at disse omstændigheder, som var uforudsigelige og uafhængige af denne medlemsstats hensigter, forsinkede den nødvendige lovgivningsproces for gennemførelsen af direktiv 2018/1972 og følgelig forlængede den periode, hvor traktatbruddet varede ved.

114 Hvad angår den pågældende medlemsstats betalingsevne fremgår det af Domstolens praksis, at der skal tages hensyn til denne medlemsstats BNP, således som det forelå på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. i denne retning domme af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 85, og Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 97).

115 Kommissionen har foreslået, at der foruden Den Portugisiske Republiks BNP tages hensyn til dennes institutionelle vægt i Unionen, som er udtrykt ved det antal medlemmer, som denne medlemsstat råder over i Parlamentet. Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at der skal anvendes en justeringsfaktor på 4,5 med henblik på at sikre, at de sanktioner, som den har nedlagt påstand om, at nævnte medlemsstat pålægges, er forholdsmæssige og afskrækkende.

116 Domstolen har for nylig imidlertid klart præciseret, at hensynet til den pågældende medlemsstats institutionelle vægt ikke forekommer absolut nødvendigt for at sikre tilstrækkelig afskrækkelse og foranledige denne medlemsstat til at ændre sin aktuelle eller fremtidige adfærd, samt at Kommissionen ikke har godtgjort de objektive kriterier, på grundlag af hvilke den har fastsat justeringsfaktoren til 4,5 (jf. i denne retning dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, præmis 115 og 117).

117 Henset til samtlige omstændigheder i den foreliggende sag og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, hvorefter Domstolen for så vidt angår det faste beløb, som den pålægger betaling af, ikke må overskride det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser, der svarer til den, der følger af overtrædelsen af artikel 124 i direktiv 2018/1972, og som berører EU-rettens fulde virkning, efter sin natur kræver, at der skal pålægges betaling af et fast beløb, som fastsættes til 2 800 000 EUR.

118 Den Portugisiske Republik tilpligtes følgelig at betale Kommissionen et fast beløb på 2 800 000 EUR.

Sagsomkostninger

119 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af procesreglementets artikel 141, stk. 1, pålægges det den part, som hæver sagen, at betale sagsomkostningerne, såfremt modparten i sine bemærkninger vedrørende ophævelsen af sagen har nedlagt påstand herom. I procesreglementets artikel 141, stk. 2, foreskrives det imidlertid, at det efter anmodning fra den hævende part kan bestemmes, at modparten skal betale sagsomkostningerne, hvis dette findes begrundet som følge af denne parts forhold. Endelig følger det af procesreglementets artikel 141, stk. 4, at såfremt der ikke er nedlagt påstand om sagsomkostningerne, bærer hver part sine egne omkostninger.

120 Selv om Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik dømmes, og selv om dette traktatbrud er blevet fastslået, har denne institution i det foreliggende tilfælde delvist hævet sagen uden at anmode om, at denne medlemsstat betaler sagsomkostningerne vedrørende dette søgsmål, mens denne medlemsstat i sine bemærkninger til Kommissionens hævelse af sagen har anmodet om, at denne institution tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

121 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at Kommissionens hævelse af sagen skyldes Den Portugisiske Republiks forhold, idet denne medlemsstat først vedtog og meddelte Kommissionen lov nr. 16/2022 efter anlæggelsen af nærværende søgsmål, og at det er som følge af disse forhold, at denne institutions påstand om, at nævnte medlemsstat tilpligtes at betale en tvangsbøde, er blevet uden genstand, og at Kommissionen har frafaldet denne påstand.

122 På denne baggrund, og eftersom det ikke er relevant at sondre mellem sagsomkostningerne vedrørende det i nærværende doms præmis 47 fastslåede traktatbrud og sagsomkostningerne vedrørende Kommissionens delvise hævelse af sagen, besluttes det, at Den Portugisiske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Niende Afdeling):

1) **Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 124, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation, idet denne medlemsstat ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de love, retsforskrifter og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Europa-Kommissionen disse bestemmelser.**

2) **Den Portugisiske Republik betaler Kommissionen et fast beløb på 2 800 000 EUR.**

3) **Den Portugisiske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

Underskrifter