Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 14. marca 2024*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Direktiva (EU) 2018/1972 – Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah – Neobstoj prenosa in obvestila o ukrepih za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska in denarne kazni – Merila za določitev zneska sankcije – Delni umik tožbe“

V zadevi C-449/22,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 in člena 260(3) PDEU, vložene 7. julija 2022,

Evropska komisija, ki jo zastopajo P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari in E. Manhaeve, agenti,

tožeča stranka,

proti

Portugalski republiki, ki jo zastopata P. Barros da Costa in A. Pimenta, agentki,

tožena stranka,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, v funkciji predsednika senata, S. Rodin, sodnik, in L. S. Rossi (poročevalka), sodnica,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: portugalščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Portugalska republika s tem, da zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36), ni sprejela do 21. decembra 2020, oziroma vsekakor s tem, da o teh predpisih ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 124(1) te direktive;

– Portugalski republiki naloži plačilo pavšalnega zneska 5181,30 EUR na dan od 22. decembra 2020 do izpolnitve njene obveznosti obvestitve oziroma do datuma izreka sodbe v tej zadevi, ki pa naj znaša najmanj 1.286.000 EUR;

– Portugalski republiki naloži plačilo dnevnega denarnega zneska 23.307,30 EUR od datuma te razglasitve do datuma, ko bo ta država članica izpolnila to obveznost, in

– Portugalski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

2 V uvodnih izjavah 2 in 3 Direktive 2018/1972 je navedeno:

„(2) Delovanje petih direktiv, ki so del obstoječega regulativnega okvira za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, […] redno preverja Komisija, zlasti zaradi določanja potrebe po spremembi ob upoštevanju tehnološkega in tržnega razvoja.

(3) Komisija je v sporočilu z dne 6. maja 2015, v katerem je podala Strategijo za enotni digitalni trg za Evropo, navedla, da bo njen pregled telekomunikacijskega okvira osredotočen na ukrepe, katerih namen je spodbujanje naložb v visokohitrostna širokopasovna omrežja, vzpostavitev bolj usklajenega pristopa notranjega trga k politiki in upravljanju radiofrekvenčnega spektra, vzpostavitev razmer za pravi notranji trg z odpravljanjem regulativne razdrobljenosti, zagotovitev učinkovite zaščite potrošnikov in enakih konkurenčnih pogojev za vse udeležence na trgu, dosledna uporaba pravil ter vzpostavitev učinkovitejšega regulativnega institucionalnega okvira.“

3 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja, področje uporabe in namen“, določa:

„(1) Ta direktiva vzpostavlja harmoniziran okvir za regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih naprav in storitev ter nekaterih vidikov terminalske opreme. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in po potrebi drugih pristojnih organov ter tudi vrsto postopkov za zagotovitev harmonizirane uporabe regulativnega okvira po vsej [Evropski u]niji.

2. Namen te direktive je:

(a) vzpostaviti notranji trg elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki omogoča postavitev in uporabo zelo visokozmogljivih omrežij, trajnostno konkurenco, interoperabilnost elektronskih komunikacijskih storitev, dostopnost, varnost omrežij in storitev ter koristi za končnega uporabnika; in

(b) po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih, javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi, da bi lahko dostopali do storitev enako kot ostali, niso izpolnjene v zadovoljivem merilu na trgu, ter določiti potrebne pravice končnih uporabnikov.

[…]“

4 Člen 124 navedene direktive, naslovljen „Prenos“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 21. decembra 2020. Komisiji takoj sporočijo besedilo teh predpisov.

Države članice te predpise uporabljajo od 21. decembra 2020.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Vključijo tudi izjavo, da se v obstoječih zakonih in drugih predpisih sklicevanje na direktive, razveljavljene s to direktivo, šteje za sklicevanje na to direktivo. Način sklicevanja in obliko izjave določijo države članice.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

5 Ker je Komisija menila, da Portugalska republika ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2018/1972, v skladu s členom 124 te direktive, je 3. februarja 2021 tej državi članici poslala uradni opomin in jo pozvala k predložitvi pripomb.

6 Portugalski organi so 12. aprila 2021 na ta opomin odgovorili s pojasnilom o različnih fazah postopka, ki so bile začete za prenos Direktive 2018/1972 v portugalsko pravo. Konkretneje so navedli, da je svet ministrov 1. aprila 2021 odobril predlog zakona in ga poslal v parlament in da bo ta predlog sprejet v drugem trimesečju leta 2021.

7 Komisija je, ker ni prejela drugih informacij o prenosu Direktive 2018/1972, 23. septembra 2021 Portugalski republiki poslala obrazloženo mnenje in jo pozvala, naj se z njim uskladi pred 23. novembrom 2021.

8 Portugalski organi so 25. novembra 2021 na to obrazloženo mnenje odgovorili in Komisiji posredovali informacije o stanju prenosa Direktive 2018/1972, ki je zaradi sprememb na Portugalskem zamujal, niso pa ji posredovali nobenega podatka o morebitnih datumih prenosa te direktive.

9 Ker je Komisija menila, da Portugalska republika ni sprejela predpisov, potrebnih za uskladitev z navedeno direktivo, se je 6. aprila 2022 odločila, da bo pri Sodišču vložila to tožbo.

10 Portugalski organi so 22. aprila 2022 Komisiji poslali dopis, s katerim so jo obvestili, da je svet ministrov sprejel predlog zakona za prenos Direktive 2018/1972, in se zavezali, da bodo Komisijo obveščali o zakonodajnem postopku, ki poteka v zvezi s tem.

11 Portugalski organi so 31. maja 2022 Komisiji poslali nov dopis, s katerim so jo obvestili, da je bil ta predlog zakona v celoti predložen parlamentu v preučitev.

12 Portugalski organi so z dopisoma z dne 29. junija in 30. junija 2022 Komisijo obvestili o različnih fazah postopka in o zakonodajnem časovnem načrtu za prenos Direktive 2018/1972.

13 Komisija je 7. julija 2022 vložila to tožbo.

14 Portugalska republika Sodišču primarno predlaga, naj to tožbo zavrne in Komisiji naloži plačilo stroškov, podredno pa, naj ne naloži nobene sankcije, še bolj podredno pa, naj ne naloži nobene denarne kazni in naj zniža višino pavšalnega zneska, ki ga predlaga Komisija.

15 Portugalska republika je 25. julija 2022 Komisiji poslala informacije o spoštovanju časovnega načrta, ki ji ga je poslala ta država članica, in o odobritvi predloga zakona, navedenega v točki 10 te sodbe, in o glasovanju v parlamentu 21. julija 2022. Temu obvestilu je med drugim priložila besedilo tega predloga zakona, kakor je bil odobren.

16 Portugalska republika je 16. avgusta 2022 Komisijo obvestila o objavi zakona št. 16 z dne 16. avgusta 2022 (v nadaljevanju: zakon št. 16/2022) v *Diário da República*, s katerim je bila po mnenju te države članice Direktiva 2018/1972 v celoti prenesena v portugalski pravni red.

17 Portugalska republika je 8. septembra 2022 Komisiji posredovala korelacijsko tabelo med določbami Direktive 2018/1972 in določbami zakona št. 16/2022 (v nadaljevanju: korelacijska tabela).

18 Ta država članica je 18. oktobra in 24. oktobra 2022 Komisijo obvestila o šestih dodatnih nacionalnih ukrepih za prenos Direktive 2018/1972.

19 Navedena država članica je 25. oktobra 2022 Komisiji posredovala posodobljeno različico korelacijske tabele.

20 Pisni postopek v tej zadevi je bil končan 19. decembra 2022.

21 Komisija je z aktom z dne 22. marca 2023 Sodišče obvestila, da je mogoče prenos Direktive 2018/1972 s strani Portugalske republike šteti za končan na datum 25. oktober 2022 in da delno umika tožbo, tožbene predloge pa prilagaja tako, da naj se tej državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska 3.481.833,60 EUR.

22 Portugalska republika je 17. aprila 2023 predložila stališča glede delnega umika tožbe Komisije.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

23 Komisija opozarja, da so države članice na podlagi člena 288, tretji odstavek, PDEU zavezane sprejeti predpise, potrebne za zagotovitev prenosa direktiv v svoj nacionalni pravni red, v rokih, določenih s temi direktivami, in o teh predpisih nemudoma obvestiti Komisijo.

24 Komisija natančneje pojasnjuje, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

25 Vendar naj v obravnavani zadevi Portugalska republika ob izteku tega roka oziroma celo na dan vložitve te tožbe še ne bi sprejela predpisov, potrebnih za prenos Direktive 2018/1972 v svoje nacionalno pravo, v vsakem primeru pa naj o njih ne bi obvestila Komisije.

26 Po navedbah Komisije Portugalska republika dejansko ne izpodbija neizpolnitve obveznosti, ki se ji očita, ampak se zgolj sklicuje na praktične in notranje okoliščine, da bi jo upravičila. Vendar s takimi okoliščinami ni mogoče upravičiti neprenosa direktive v roku, ki je določen z direktivo.

27 Portugalska republika najprej odgovarja, da je z zakonom št. 16/2022, ki ga je posredovala Komisiji istega dne, ko je bil objavljen v *Diário da República*, v celoti izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2018/1972.

28 Dalje ta država članica meni, da je treba vsako morebitno neizpolnitev obveznosti presojati glede na kompleksnost te direktive, ki jo potrjujejo številni postopki zaradi neizpolnitve obveznosti, uvedeni proti drugim državam članicam, in glede na nacionalni postopek prenosa.

29 Vsekakor naj časovni načrt prenosa Direktive 2018/1972 v portugalski pravni red ne bi vplival na delovanje notranjega trga elektronskih komunikacij, ker naj bi ta direktiva zgolj prenovila pravila že reguliranega trga. Tako naj bi bila ta pravila že prenesena v ta pravni red.

30 Nazadnje, Portugalska republika naj bi vedno delovala v duhu udejstvovanja in lojalnega sodelovanja s Komisijo, v nasprotju z njo, ki naj bi to tožbo vložila le en mesec pred objavo zakona št. 16/2022 v *Diário da República*. Komisija naj tako ne bi upoštevala informacij, ki jih ji je ta država članica poslala o poteku zakonodajnega postopka prenosa Direktive 2018/1972, zlasti o spoštovanju zakonodajnega časovnega načrta in o prizadevanjih portugalskih organov pri tem zapletenem postopku.

31 Komisija v repliki zatrjuje, da trditve, ki jih navaja Portugalska republika, ne zadostujejo za izključitev neizpolnitve obveznosti.

32 Najprej, okoliščina, da je bil zakon št. 16/2022 Komisiji poslan istega dne, kot je bil objavljen, ne more odpraviti očitane neizpolnitve obveznosti. Po eni strani naj bi bila namreč korelacijska tabela Komisiji poslana šele 8. septembra 2022, tako da naj bi bil ta datum prvi datum, ko bi se morebiti lahko štelo, da Portugalska republika ni izpolnila svojih obveznosti, po drugi strani pa

naj bi ta država članica oktobra 2022 posredovala druge ukrepe za prenos. Vsekakor naj bi bil za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti upošteven datum, ko se je iztekel rok, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, to je v obravnavani zadevi 23. november 2021.

33 Dalje, domnevna kompleksnost Direktive 2018/1972 naj ne bi mogla izključiti zadevne neizpolnitve obveznosti.

34 Poleg tega naj trditve Portugalske republike o domnevnem neobstoju vpliva zatrjevane neizpolnitve obveznosti na notranji trg ne bi bile upoštevne, vsekakor pa ne utemeljene, ker se neprenos Direktive 2018/1972 v tem konkretnem primeru kaže v neharmonizaciji ureditve telekomunikacij na evropski ravni, ki negativno učinkuje na trg in udeležence na njem ter na upravljanje sistema elektronskih komunikacij, dovoljenja, povezana s spektrom, in pravila dostopa do trga v škodo tako podjetjem in potrošnikom.

35 Nazadnje, okoliščina, da naj bi Portugalska republika sodelovala s Komisijo, naj ne bi bila upoštevna za presojo, ali je prišlo do kršitve prava Unije.

36 Portugalska republika v dupliki najprej dodaja, da so bili vsi ukrepi, ki so bili posredovani po datumu objave zakona št. 16/2022, to je po 16. avgustu 2022, sprejeti pred tem datumom in so bili posredovani na zahtevo Komisije. Dalje, obveznost obvestila naj bi se nanašala na ukrepe za prenos Direktive 2018/1972 in ne na korelacijsko tabelo. Nazadnje, predmet tožbe, vložene na podlagi člena 260(3) PDEU, naj ne bi bila preveritev pravilnega prenosa zadevne direktive, saj je treba razlikovati med primeri neobvestila in neprenosa in primeri nepravilnega prenosa, zaradi česar naj bi bilo mogoče v zadnjenavedenih primerih denarno kazen naložiti le na koncu postopka s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, vloženo na podlagi člena 260(2) PDEU.

Presoja Sodišča

37 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, pri čemer Sodišče ne sme upoštevati pozneje nastalih sprememb (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 15 in navedena sodna praksa).

38 Sodišče je poleg tega večkrat presodilo, da če direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je v predpisih, potrebnih za njen prenos, naveden sklic na to direktivo ali da se sklic nanjo navede ob uradni objavi teh predpisov, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 16 in navedena sodna praksa).

39 V obravnavani zadevi se je rok za odgovor na obrazloženo mnenje iztekel 23. novembra 2021. Zato je treba obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti presojati glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta datum (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 17 in navedena sodna praksa).

40 V zvezi s tem ni sporno, da Portugalska republika do navedenega datuma ni sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2018/1972, niti jih posledično ni posredovala Komisiji.

41 Da bi upravičila zatrjevano neizpolnitev obveznosti, se Portugalska republika sklicuje na več argumentov, ki se nanašajo, prvič, na sprejetje zakona št. 16/2022, ki je bil Komisiji posredovan istega dne, kot je bil objavljen v *Diário da República*, drugič, na kompleksnost Direktive 2018/1972, tretjič, na neobstoj vpliva zamude pri prenosu te direktive v portugalsko pravo na delovanje notranjega trga elektronskih komunikacij in, četrtič, na duh udejstvovanja in lojalnega sodelovanja s Komisijo, ki ga je ta država članica vedno izkazovala.

42 Vendar s takimi argumenti ni mogoče upravičiti neizpolnitve obveznosti, ki jo očita Komisija.

43 Prvič, kot je razvidno iz točk 37 in 39 te sodbe, je za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti, ki jo očita Komisija, upoštevan datum 23. november 2021. Zakon št. 16/2022 pa je bil sprejet po tem datumu.

44 Drugič, domnevna kompleksnost Direktive 2018/1972 ne more izključiti zadevne neizpolnitve obveznosti. Ko je zakonodajalec Unije določil rok za prenos te direktive, je poznal stopnjo njene kompleksnosti in vsekakor bi le ta zakonodajalec smel podaljšati ta rok, države članice pa od njega ne bi smele odstopati niti Komisija takih odstopanj ne bi smela tolerirati. Vendar pa Portugalska republika ne zatrjuje, da je izvedla potrebne pobude, da bi poskušala doseči tako podaljšanje.

45 Tretjič, domnevni neobstoj vpliva neizpolnitve obveznosti, ki se očita Portugalski republiki, na notranji trg ni upoštevan za dokazovanje obstoja te neizpolnitve obveznosti, ki je objektivne narave.

46 Četrtič, okoliščina, da naj bi Portugalska republika sodelovala s Komisijo, prav tako ni upoštevna za presojo resničnosti navedene neizpolnitve obveznosti, ker so države članice in institucije Unije v skladu s členom 4(3) PEU dolžne sodelovati med seboj in ker ta dolžnost vključuje tudi pravilen in popoln prenos direktiv v rokih, ki so določeni z njimi.

47 Zato je treba ugotoviti, da Portugalska republika s tem, da ob izteku roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2018/1972, in posledično s tem, da o njih ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 124(1) te direktive.

Predloga, vložena na podlagi člena 260(3) PDEU

Predlog za naložitev plačila denarne kazni

48 Kot je bilo navedeno v točki 21 te sodbe, je Komisija z aktom z dne 22. marca 2023 priznala, da je prenos Direktive 2018/1972 mogoče šteti za končan na datum 25. oktober 2022, in je zato umaknila svoj predlog za naložitev denarne kazni.

49 V teh okoliščinah o tem predlogu ni več treba odločati.

Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska

– *Trditve strank*

50 Komisija po eni strani navaja, da je bila Direktiva 2018/1972 sprejeta po rednem zakonodajnem postopku in torej spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU, in po drugi strani, da neizpolnitev obveznosti iz člena 124 te direktive s strani Portugalske republike, ker je ta država članica ni obvestila o predpisih za njen prenos, očitno pomeni neobvestilo o ukrepih za prenos navedene direktive v smislu člena 260(3) PDEU.

51 Komisija opozarja, da je v točki 23 Sporočila 2011/C 12/01, naslovljenega „Izvajanje člena 260(3) PDEU“ (UL 2011, C 12, str. 1; v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2011), natančneje določila, da bodo sankcije, ki jih bo predlagala na podlagi člena 260(3) PDEU, izračunane po isti metodi, ki se uporablja v postopkih, začetih pri Sodišču v skladu s tem členom 260(2), kot je opisano v točkah od 14 do 18 Sporočila SEC (2005) 1658 z naslovom „Izvajanje člena [260 PDEU]“ (v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2005).

52 Zato bi morala določitev sankcij temeljiti, prvič, na resnosti kršitve, drugič, trajanju kršitve in, tretjič, potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka same sankcije, da se preprečijo nadaljnje kršitve.

53 Glede, na prvem mestu, resnosti kršitve naj bi Komisija v skladu s točko 16 Sporočila iz leta 2005 in Sporočila iz leta 2011 koeficient resnosti določila ob upoštevanju dveh parametrov, in sicer pomena pravil Unije, ki so predmet kršitve, in njihovih posledic za zadevne splošne in posebne interese.

54 Komisija tako po eni strani ugotavlja, da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij. Najprej, Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: EZEK) naj bi posodobil regulativni okvir Unije za elektronske komunikacije s povečanjem izbire in pravic potrošnikov, z zagotavljanjem višjih standardov komunikacijskih storitev, s spodbujanjem naložb v zelo visokozmogljiva omrežja in s spodbujanjem brezžičnega dostopa do zelo visokozmogljive povezljivosti v celotni Uniji. Dalje, EZEK naj bi določal pravila za organizacijo sektorja elektronskih komunikacij, vključno z njegovo institucionalno strukturo in upravljanjem. Njegove določbe naj bi krepile vlogo nacionalnih regulativnih organov z določitvijo minimalnega nabora pooblastil za te organe in s krepitvijo njihove neodvisnosti z določitvijo meril za imenovanje in obveznosti v zvezi s sporočanjem informacij. Poleg tega naj bi EZEK zagotavljal tudi učinkovito in uspešno upravljanje radiofrekvenčnega spektra (v nadaljevanju: spekter). Okrepil naj bi doslednost praks držav članic glede bistvenih vidikov dovoljenj, povezanih s spektrom. Spremembe, uvedene z EZEK, naj bi spodbujale konkurenco v infrastrukturi in vzpostavitev zelo visokozmogljivih omrežij po vsej Uniji. Nazadnje, EZEK naj bi urejal različne vidike zagotavljanja storitev elektronskih komunikacij, vključno z obveznostmi zagotavljanja univerzalne storitve, številskimi viri in pravicami končnih uporabnikov. Z okrepitvijo teh pravil naj bi se povečala varnost in zaščita potrošnikov, zlasti glede dostopa do teh storitev po dostopni ceni.

55 Po drugi strani naj bi neprenos Direktive 2018/1972 v portugalsko pravo, prvič, škodil regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem sistema elektronskih komunikacij, dovoljenji, ki so povezana s spektrom, in pravili o dostopu do trga. Podjetjem naj zato ne bi koristili niti skladnejši in bolj predvidljivi postopki za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti predvidljivost predpisov zaradi najmanj 20-letnega trajanja dovoljenj za uporabo spektra. Take pomanjkljivosti naj bi neposredno vplivale na dostopnost in postavitev

zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji. Drugič, potrošniki naj ne bi mogli izkoristiti niza konkretnih ugodnosti, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve glede dostopa do zagotavljanja cenovno ugodnih komunikacijskih storitev, zahteva, da se jim zagotovijo jasne informacije o pogodbah, obveznost zaračunanja preglednih cen, poenostavitev zamenjave ponudnikov omrežij, da bi spodbudili ugodnejše maloprodajne cene, in obveznost operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom ponudijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

56 Ker Komisija ni ugotovila oteževalnih ali olajševalnih okoliščin, predlaga v tej zadevi koeficient resnosti 10.

57 Na drugem mestu, glede trajanja neizpolnitve obveznosti Komisija trdi, da to ustreza obdobju od prvega naslednjega dne po izteku roka za prenos Direktive 2018/1972, in sicer od 22. decembra 2020, do datuma, ko je zadevna neizpolnitev obveznosti prenehala, in sicer do datuma pred 25. oktobrom 2022, ko se je Portugalska republika uskladila s to direktivo, torej datumom, ko ji je ta država članica poslala posodobljeno različico korelacijske tabele, kot je navedena v točki 19 te sodbe. Iz tega naj bi izhajalo, da je neizpolnitev obveznosti trajala 672 dni.

58 Na tretjem mestu, Komisija je glede plačilne zmožnosti Portugalske republike uporabila faktor „n“, ki ga je določila v Sporočilu 2019/C 70/01, naslovljenem „Sprememba metode izračuna pavšalnih plačil [zneskov] in dnevnih denarnih kazni, ki jih Komisija predlaga v postopkih ugotavljanja kršitev pred Sodiščem Evropske unije“ (UL 2019, C 70, str. l). Ta faktor naj bi upošteval dva elementa, in sicer bruto domači proizvod (BDP) in institucionalno težo zadevne države članice, ki je izražena s številom sedežev, ki so tej državi članici dodeljeni v Evropskem parlamentu.

59 Čeprav naj bi Sodišče v sodbi z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Vračilo državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36), že podvomilo o upoštevnosti tako tega drugega elementa kot koeficienta prilagoditve 4,5 iz tega sporočila, se je Komisija kljub temu odločila, da v obravnavani zadevi uporabi merila, določena v tem sporočilu, dokler ne bo sprejeto novo sporočilo, v katerem bo upoštevana ta novejša sodna praksa Sodišča.

60 Zato naj bi bil v skladu s Sporočilom 2022/C 74/02, naslovljenem „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in […] denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču Evropske unije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2022, C 74, str. 2; v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2022), faktor „n“ za Portugalsko 0,57.

61 Glede določitve višine pavšalnega zneska naj bi iz točke 20 Sporočila iz leta 2005 izhajalo, da mora ta imeti vsaj fiksno najnižjo osnovo, ki izraža načelo, da vsak primer dolgotrajne neizvršitve prava Unije – ne glede na kakršno koli oteževalno okoliščino – sam po sebi pomeni kršitev načela zakonitosti v pravni skupnosti, ki zahteva pravo sankcijo. V skladu s Sporočilom iz leta 2022 naj bi najnižji pavšalni znesek za Portugalsko republiko znašal 1.286.000 EUR.

62 Če bi na podlagi metode, določene s sporočiloma iz leta 2005 in leta 2011, rezultat izračuna pavšalnega zneska presegal ta najnižji pavšalni znesek, bi Komisija Sodišču predlagala, naj pavšalni znesek določi tako, da dnevni znesek pomnoži s številom dni trajanja zadevne kršitve, v obravnavani zadevi 672 dni.

63 Dnevni znesek pavšalnega zneska bi bilo zato treba izračunati tako, da se enotna pavšalna osnova, ki se uporablja za izračun dnevnega zneska pavšalnega zneska, pomnoži s koeficientom resnosti in faktorjem „n“. Ta enotna pavšalna osnova naj bi v skladu s sporočilom iz leta 2022 znašala 909 EUR. V obravnavani zadevi koeficient resnosti znaša 10. Faktor „n“ za Portugalsko znaša 0,57. Iz tega naj bi izhajalo, da pavšalni znesek znaša 5181,30 EUR na dan.

64 Pavšalni znesek naj bi bilo torej treba določiti na 3.481.833,60 EUR.

65 Portugalska republika odgovarja, na prvem mestu, da mora predlog Komisije za naložitev pavšalnega zneska upoštevati cilj, ki se uresničuje z naravo te sankcije, kot to izhaja iz člena 260(3) PDEU. V zvezi s tem naj bi bila metoda, določena v sporočilih Komisije, vprašljiva in le Sodišče naj bi bilo tisto, ki sprejme odločbo o naložitvi sankcije iz te določbe, na podlagi proste presoje okoliščin primera.

66 V tem okviru Portugalska republika najprej opozarja, da je do prenosa Direktive 2018/1972 prišlo v trenutku predčasne razpustitve Assembleia da República (skupščina Republike), dalje, da je bil v tej državi članici BDP na prebivalca, izražen v pariteti kupne moči, sedmi najnižji v Uniji v letu 2021 oziroma da je bil po podatkih Statističnega urada Evropske unije (Eurostat) BDP na prebivalca 26 % pod povprečjem Unije, in nazadnje, da je sama kompleksnost te direktive privedla do njenega zapoznelega prenosa v večini držav članic. K temu naj bi bilo treba dodati posledice pandemije covida-19, ki so jih poslabšale posledice rusko-ukrajinskega konflikta za inflacijo in BDP.

67 Ker je bila Direktiva 2018/1972 v portugalsko pravo že prenesena, naj bi namen sankcije v tem primeru izgubil svoj smisel, uporaba sankcije pa naj bi bila očitno nesorazmerna in prepozna.

68 Na drugem mestu, Portugalska republika oporeka metodi izračuna, ki jo je uporabila Komisija.

69 Najprej, Portugalska republika glede resnosti zatrjevane neizpolnitve obveznosti priznava pomen ureditve, uvedene z Direktivo 2018/1972, za posodobitev sektorja elektronskih komunikacij in meni, da interesi potrošnikov niso bili oškodovani, ker je že obstajala zakonodaja, ki je omogočala delovanje notranjega trga elektronskih komunikacij, tako da zamuda pri prenosu te direktive delovanja tega trga ni ohromila. Ob upoštevanju dejstva, da je v postopku prenosa navedene direktive v pravne rede držav članic prišlo do splošne zamude, naj bi se namreč EZEK lahko začel v pretežnem obsegu uporabljati šele po 28. juliju 2022, ko so bili zadnji nacionalni ukrepi za prenos te direktive posredovani Komisiji. Upoštevajoč dejstvo, da naj bi se z zakonom št. 16/2022 Direktiva 2018/1972 prenesla le 21 dni po posredovanju zadnjega od teh ukrepov, bi bilo posledično treba uporabo koeficienta „resnosti“ uravnotežiti z resničnimi posledicami zatrjevane neizpolnitve obveznosti za dejanski položaj. Dejansko na enotni trg – glede na njegov splošni položaj – ni objektivno vplivala zamuda pri prenosu te direktive v portugalsko pravo.

70 V teh okoliščinah naj bi Komisija storila napako s tem, da ni priznala obstoja olajševalnih okoliščin. Takšne okoliščine naj bi izhajale iz naslednjega. Prvič, dejanske okoliščine, ki so takrat prevladovale na Portugalskem, in sicer razpustitev skupščine Republike in padec vlade, naj bi onemogočile sprejetje in objavo zakona št. 16/2022, tudi če je bil ta zakon že v prejšnji sestavi skupščine v napredni fazi zakonodajnega postopka. Vendar naj bi bil ta zakon eden od prvih zakonov, ki je bil sprejet in objavljen po nastopu nove vlade. Drugič, sama kompleksnost Direktive 2018/1972 naj bi povzročila zamude pri njenem prenosu v večini držav članic, kar naj bi dobro ponazarjalo objektivno težavnost tega prenosa. Tretjič, pandemija covida-19 naj bi imela nepričakovane posledice za zakonodajni postopek prenosa te direktive. Razglasitev več izrednih

razmer naj bi namreč privedla do obvezne omejitve gibanja, ki naj bi dolgotrajno omejila in pogojevala delo ter delovanje več služb portugalske države. Četrtič, šlo naj bi za prvo tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti proti Portugalski republiki zaradi neprenosa direktive, kar naj bi izključevalo kakršno koli obliko ponovitve kršitve. Petič, intervencije portugalskih organov na osnovi stalnega in preglednega dialoga s Komisijo naj bi kazale na zavezanost te države članice k razreševanju položaja in naj bi pričale o njenem lojalnem sodelovanju s Komisijo.

71 Dalje, kar zadeva trajanje neizpolnitve obveznosti, Portugalska republika ugovarja, da naj bi bilo obvestilo o korelacijskih tabelah med določbami direktive in določbami nacionalnih ukrepov za prenos zgolj dopolnilno glede na te ukrepe in da torej datum prenehanja neizpolnitve obveznosti ne more biti datum, ko so bile te tabele posredovane Komisiji. Zato naj bi bil v obravnavani zadevi datum prenehanja neizpolnitve obveznosti 16. avgust 2022, ko je bil zakon št. 16/2022, s katerim je bila v celoti prenesena Direktiva 2018/1972, objavljen v *Diário da República* in je bila o njem obveščena Komisija, medtem ko naj bi se vsa obvestila, ki so bila poslana po tem datumu, nanašala le na upravne informacije, za katere je včasih zaprosila Komisija sama.

72 V vsakem primeru pa, če bi Sodišče menilo, da je korelacijska tabela upoštevna za določitev datuma prenehanja zatrjevane neizpolnitve obveznosti, bi bil upoštevni datum 8. september 2022, to je datum, ko je portugalska vlada Komisiji posredovala to tabelo skupaj s podrobnejšimi informacijami.

73 Nazadnje, Portugalska republika v zvezi s plačilno zmožnostjo Portugalske navaja, da je treba preveriti metodo, ki jo je Komisija uporabila v Sporočilu 2019/C 70/01, omenjenem v točki 58 te sodbe, in da bi Sodišče moralo uporabiti široko diskrecijsko pravico, ki jo ima v zvezi s tem. Konkretneje, upoštevati bi bilo treba inflacijo in posledice rusko-ukrajinskega konflikta. Poleg tega naj bi Sodišče že priznalo pomembnost inflacije in BDP držav članic pri presoji njihove plačilne zmožnosti.

74 Na tretjem mestu, Portugalska republika oporeka izračunom Komisije. Navaja, da morata biti morebitna naložitev plačila pavšalnega zneska in, glede na okoliščine, določitev višine tega zneska še naprej odvisni od vseh upoštevnih elementov, ki se nanašajo tako na značilnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti kot na ravnanje zadevne države članice. S tega vidika bi morala imeti uporaba pavšalnega zneska predvsem odvračalni učinek, ki mora upoštevati to ravnanje in načelo sorazmernosti.

75 Vendar Portugalska republika najprej meni, da glede na to, da je položaj, ki ga je Komisija predložila v presojo Sodišču, posledica niza objektivnih okoliščin in da proti tej državi članici nikoli ni bila vložena tožba zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(3) PDEU, ni objektivne potrebe, da se popravi kakršno koli ravnanje portugalskih organov. Do zamude pri prenosu Direktive 2018/1972 naj bi dejansko prišlo zaradi višje sile. Navedeni državi članici naj bi bilo namreč objektivno onemogočeno, da to direktivo prenese v roku, ki ga ta določa.

76 Dalje, kar zadeva vpliv te zamude na notranji trg, naj ne bi obstajal nikakršen namen povračila škode, ki bi upravičeval naložitev plačila pavšalnega zneska. Pri prenosu Direktive 2018/1972 naj bi prišlo do splošne zamude v državah članicah, tako da naj portugalski položaj ne bi oviral harmoniziranega in doslednega delovanja evropskega okvira elektronskih komunikacij.

77 Nazadnje, tudi če bi Sodišče menilo, da bi bilo treba naložiti sankcijo, bi bilo treba preučiti vse razloge, navedene zaradi znižanja višine pavšalnega zneska, ki jo je predlagala Komisija.

– *Presoja Sodišča*

78 Ker je, kot je razvidno iz točke 47 te sodbe, ugotovljeno, da Portugalska republika ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, Komisije ni obvestila o nobenem ukrepu za prenos Direktive 2018/1972 v smislu člena 260(3) PDEU, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe.

79 V skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da cilj naložitve plačila pavšalnega zneska na podlagi navedene določbe temelji na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če je neizpolnitev obveznosti trajala dlje časa (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 54 in navedena sodna praksa).

80 Glede primernosti naložitve pavšalnega zneska v obravnavani zadevi je treba opozoriti, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 69 in navedena sodna praksa).

81 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da ne glede na to, da je Portugalska republika med celotnim predhodnim postopkom sodelovala s službami Komisije in jih obveščala o razlogih, ki so ji preprečili zagotoviti prenos Direktive 2018/1972 v portugalsko pravo, vsi pravni elementi in dejstva, na podlagi katerih je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer popoln neobstoj obvestila o ukrepih, potrebnih za ta prenos, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in celo ob vložitvi te tožbe, kažejo na to, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvračalni ukrep, kakršen je naložitev plačila pavšalnega zneska (glej po analogiji sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 70 in navedena sodna praksa).

82 Portugalska republika ne more izpodbiti te presoje s trditvami, ki so navedene v točkah 66 in 67 te sodbe.

83 Prvič, na okoliščino, da je bila Direktiva 2018/1972 prenesena v trenutku predčasne razpustitve skupščine Republike, se namreč ni mogoče sklicevati za upravičitev neizpolnitve obveznosti iz prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točki 72 in 78 ter navedena sodna praksa).

84 Drugič, čeprav je BDP na prebivalca zadevne države članice element, ki ga je mogoče upoštevati pri izračunu zneska denarne sankcije, ni upošteven za presojo primernosti uporabe take sankcije.

85 Tretjič, enako velja za kompleksnost Direktive 2018/1972 in okoliščino, da so druge države članice to direktivo prenesle z zamudo. Poleg tega Portugalska republika zakonodajalca Unije ni zaprosila za podaljšanje roka za prenos navedene direktive, saj po njegovem mnenju ta direktiva ni ustvarjala težav, ki bi državam članicam preprečevale njen prenos v roku, določenem v njenem členu 124. Položaj drugih držav članic v zvezi s tem ni upošteven za presojo obstoja zatrjevane neizpolnitve obveznosti.

86 Četrtič, kar zadeva posledice pandemije covida-19, ki je bila razglašena v začetku leta 2020, ni niti dokazano niti se ne zatrjuje, da naj bi ta pandemija pojasnjevala celotno zamudo Portugalske republike pri prenosu Direktive 2018/1972.

87 Petič, v zvezi z rusko-ukrajinskim konfliktom, ki se je začel februarja 2022, ter njegovimi učinki na inflacijo in BDP zadošča poudariti, da so te okoliščine, tudi če bi lahko vplivale na zmožnost države članice, da izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije, nastale šele po izteku roka za prenos Direktive 2018/1972, ki je bil z njenim členom 124 določen na 21. december 2020.

88 Šestič, čeprav bi lahko prenos Direktive 2018/1972 v portugalski pravni red po izteku tega roka upravičil – kot je sicer Komisija sama navedla v aktu z dne 22. marca 2023, s katerim je delno umaknila tožbo – umik naložitve denarne kazni, pa to ni v nasprotju z namenom uporabe pavšalnega zneska, navedenim v točki 79 te sodbe. Zamuda pri prenosu Direktive 2018/1972 lahko namreč vpliva na zasebne in javne interese, zlasti če je taka neizpolnitev obveznosti trajala dlje časa.

89 Glede na navedeno je primerno, da se Portugalski republiki naloži pavšalni znesek.

90 V zvezi z izračunom višine tega pavšalnega zneska je treba spomniti, da mora Sodišče pri izvajanju svoje diskrecijske pravice na tem področju, kot je omejena s predlogi Komisije, višino pavšalnega zneska, ki se lahko naloži v plačilo državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določiti tako, da je ta prilagojena okoliščinam in sorazmerna s storjeno kršitvijo. Med upoštevnimi dejavniki v zvezi s tem so elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega trajanja in plačilna zmožnost zadevne države članice (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 73 in navedena sodna praksa).

91 V zvezi z, na prvem mestu, resnostjo kršitve je treba spomniti, da sta obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije in da je treba zato šteti, da je neizpolnitev teh obveznosti nedvomno resna (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 74 in navedena sodna praksa).

92 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da Portugalska republika, kot je razvidno iz točke 47 te sodbe, ob izteku roka iz obrazloženega mnenja, in sicer 23. novembra 2021, ni izpolnila obveznosti prenosa, ki jih ima na podlagi Direktive 2018/1972, tako da polni učinek prava Unije ni bil zagotovljen. Resnost te neizpolnitve obveznosti je toliko večja zaradi okoliščine, da Portugalska republika do tega dne še ni posredovala nobenega ukrepa za prenos te direktive.

93 Poleg tega je, kot poudarja Komisija, Direktiva 2018/1972 glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij.

94 Natančneje, Direktiva 2018/1972 v skladu s svojim členom 1(1) „vzpostavlja harmoniziran okvir za regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih naprav in storitev ter nekaterih vidikov terminalske opreme. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in po potrebi drugih pristojnih organov ter tudi vrsto postopkov za zagotovitev harmonizirane uporabe regulativnega okvira po vsej Uniji“.

95 Dalje, namen te direktive je v skladu z njenim členom 1(2), na eni strani, vzpostaviti notranji trg elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki omogoča postavitev in uporabo zelo visokozmogljivih omrežij, trajnostno konkurenco, interoperabilnost elektronskih komunikacijskih storitev, dostopnost, varnost omrežij in storitev ter koristi za končnega uporabnika, in na drugi strani, po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih, javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi, da bi lahko dostopali do storitev enako kot ostali, niso izpolnjene v zadovoljivem merilu na trgu, ter določiti potrebne pravice končnih uporabnikov.

96 Nazadnje se, kot izhaja iz uvodnih izjav 2 in 3 navedene direktive, s to direktivo spreminja regulativni okvir, ki je veljal pred njenim sprejetjem, da bi se upošteval tehnološki in tržni razvoj.

97 Res je, kot to navaja Portugalska republika, zadevno področje že urejeno z drugimi akti prava Unije, ki jih ta direktiva spreminja ali nadomešča.

98 Vendar namen navedene direktive ni le kodifikacija teh aktov. Kot namreč poudarja Komisija, Portugalska republika pa temu ne oporeka, EZEK povečuje med drugim izbire in pravice potrošnikov z zagotavljanjem višjih standardov komunikacijskih storitev in krepi vlogo nacionalnih regulativnih organov z določitvijo minimalnega nabora pooblastil za te organe in s krepitvijo njihove neodvisnosti z določitvijo meril za imenovanje in obveznosti v zvezi s sporočanjem informacij. Poleg tega EZEK ureja različne vidike zagotavljanja storitev elektronskih komunikacij, vključno z obveznostmi zagotavljanja univerzalne storitve, številskimi viri in pravicami končnih uporabnikov. Z okrepitvijo pravil organizacije sektorja elektronskih komunikacij, določenih z EZEK, naj bi se povečali varnost in zaščita potrošnikov, zlasti glede dostopa do teh storitev po dostopni ceni.

99 Vendar, kot Komisija pravilno navaja, to, da Portugalska republika ni prenesla Direktive 2018/1972, prvič, škodi regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem sistema elektronskih komunikacij, dovoljenji, ki so povezana s spektrom, in pravili o dostopu do trga. Podjetjem zato ne koristijo niti skladnejši in bolj predvidljivi postopki za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti predvidljivost predpisov zaradi najmanj 20-letnega trajanja dovoljenj za uporabo spektra. Take pomanjkljivosti neposredno vplivajo na dostopnost in postavitev zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji. Drugič, potrošniki ne morejo izkoristiti niza konkretnih ugodnosti, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve glede dostopa do zagotavljanja cenovno ugodnih komunikacijskih storitev, zahteva, da se jim zagotovijo jasne informacije o pogodbah, obveznost zaračunanja preglednih cen, poenostavitev zamenjave ponudnikov omrežij, da bi spodbudili ugodnejše maloprodajne cene, in obveznost operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom ponudijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

100 Na drugem mestu, glede trajanja kršitve je treba spomniti, da ga je treba načeloma oceniti glede na datum, ko Sodišče presoja dejansko stanje, in da je za to presojo treba šteti, da se opravi ob koncu postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – Kazensko področje), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 79 in navedena sodna praksa).

101 Glede, na eni strani, začetka obdobja, ki ga je treba upoštevati za določitev višine pavšalnega zneska, ki se naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, je Sodišče presodilo, da za razliko od dnevne denarne kazni datum, ki ga je treba upoštevati pri oceni trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti, ni datum izteka roka, ki je določen v obrazloženem mnenju, ampak datum, ko se izteče rok za prenos, ki je določen v zadevni direktivi (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2020,

Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 79, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 90).

102 V obravnavani zadevi ni veljavno izpodbijano, da Portugalska republika ob izteku roka za prenos, ki je določen v členu 124 Direktive 2018/1972, to je 21. december 2020, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa te direktive, in da o njih posledično ni obvestila Komisije.

103 Na drugi strani ni sporno, da je neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 47 te sodbe, prenehala.

104 Vendar se stranki ne strinjata glede datuma, kdaj se je to zgodilo. Po mnenju Komisije je ta neizpolnitev obveznosti prenehala na dan, ko je Portugalska republika predložila posodobljeno različico korelacijske tabele, to je 25. oktobra 2022. Nasprotno Portugalska republika meni, da je navedena neizpolnitev obveznosti prenehala tistega dne, ko je zakon št. 16/2022 posredovala Komisiji, to je 16. avgusta 2022.

105 V zvezi s tem pa je treba opozoriti, da namen člena 260(3) PDEU ni le ta, da se države članice spodbudi, da čim prej odpravijo neizpolnitev obveznosti, ki bi brez takega ukrepa imela težnjo k obstanku, temveč tudi, da se olajša in pospeši postopek za naložitev denarnih sankcij v zvezi z neizpolnitvami obveznosti obvestitve o nacionalnem ukrepu, s katerim je bila prenesena neka direktiva in ki je bil sprejet v skladu z zakonodajnim postopkom, da se zagotovi, da države članice izpolnijo svoje obveznosti na podlagi prava Unije in da sprejmejo vse zakone in druge predpise, potrebne za prenos te direktive v svoje pravne ureditve (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 52 in navedena sodna praksa).

106 Namen obvestitve, ki jo morajo opraviti države članice v skladu s členom 260(3) PDEU v povezavi z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU, je namreč Komisiji olajšati izpolnjevanje naloge, ki v skladu s členom 17 PEU zajema skrb za uporabo določb Pogodb in določb, ki jih institucije sprejmejo na njuni podlagi. Ta obvestitev mora torej vsebovati dovolj jasne in natančne informacije glede vsebine nacionalnih predpisov, s katerimi se prenaša direktiva. Zato mora biti v tem obvestilu, ki mu je lahko priložena korelacijska tabela med določbami te direktive in določbami teh predpisov, nedvoumno navedeno, s katerimi zakoni in drugimi predpisi zadevna država članica šteje, da je izpolnila različne obveznosti, ki ji jih nalaga navedena direktiva. Brez take informacije pa Komisija ne more preveriti, ali je zadevna država članica resnično in v celoti poskrbela za uporabo zadevne direktive. Že zgolj to, da država članica te obveznosti ne izpolni zaradi popolne oziroma delne neobvestitve ali zaradi obvestitve, ki ni dovolj jasna in natančna, lahko zadostuje za začetek postopka iz člena 260(3) PDEU za ugotovitev te neizpolnitve obveznosti (glej po analogiji s členom 258 PDEU sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 51 in navedena sodna praksa).

107 Iz tega izhaja, da je predmet tega obvestila iz te določbe, čeprav mu je mogoče priložiti tako korelacijsko tabelo, omejen na informacije o tem, s katerimi zakoni in drugimi predpisi zadevna država članica šteje, da je izpolnila različne obveznosti, ki ji jih nalaga zadevna direktiva.

108 V obravnavani zadevi pa je Portugalska republika 16. avgusta 2022 Komisiji posredovala zakon št. 16/2022 in ocenila, da je s tem zakonom Direktivo 2018/1972 v celoti prenesla v svoj nacionalni pravni red.

109 S tem obvestilom je torej Portugalska republika odpravila neizpolnitev obveznosti, ugotovljeno v točki 47 te sodbe.

110 Sodišče je namreč že razsodilo, da besedna zveza „obveznost o obvestilu glede ukrepov o prenosu“ iz člena 260(3) PDEU pomeni obveznost držav članic, da posredujejo dovolj jasne in natančne informacije glede ukrepov za prenos direktive. Države članice morajo, da bi izpolnile obveznost v zvezi s pravno varnostjo in zagotovile prenos vseh določb te direktive na celotnem zadevnem ozemlju, za vsako določbo navedene direktive navesti nacionalno določbo ali določbe, ki zagotavljajo njen prenos. Ko pride do te obvestitve, po potrebi s priloženo predstavitvijo korelacijske tabele, mora Komisija, da bi lahko predlagala, naj se zadevni državi članici naloži denarna sankcija iz te določbe, ugotoviti, da očitno ni nekaterih ukrepov za prenos ali da ti ne pokrivajo celotnega ozemlja zadevne države članice, saj Sodišče v okviru sodnega postopka, začetega na podlagi navedene določbe, ni pristojno za preučitev, ali je z nacionalnimi ukrepi, o katerih je bila obveščena Komisija, zagotovljen pravilen prenos določb zadevne direktive (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 59).

111 Vendar Komisija v obravnavani zadevi ni trdila, da kljub sprejetju zakona št. 16/2022 nekateri ukrepi za prenos Direktive 2018/1972 še očitno manjkajo oziroma da ne pokrivajo celotnega portugalskega ozemlja.

112 Iz tega izhaja, da je neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 47 te sodbe, trajala v obdobju med 22. decembrom 2020 in 15. avgustom 2022, to je obdobje 601 dne, kar pomeni zelo dolgo obdobje.

113 Vendar je treba upoštevati, da je bilo to trajanje lahko deloma posledica izjemnih okoliščin, povezanih s pandemijo covida-19. Portugalska republika namreč zatrjuje, čemur ni bilo oporekano, da se je zaradi teh nepredvidljivih okoliščin, ki niso bile odvisne od njene volje, zakonodajni postopek, potreben za prenos Direktive 2018/1972, zavlekel in da se je zato podaljšalo obdobje, med katerim je še trajala ta neizpolnitev obveznosti.

114 Na tretjem mestu, kar zadeva plačilno zmožnost zadevne države članice, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba upoštevati BDP te države članice, kot je izkazan na dan presoje dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 85, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 97).

115 Komisija predlaga, naj se poleg BDP Portugalske republike upošteva njena institucionalna teža v Uniji, ki je izražena s številom sedežev, ki jih ima ta država članica v Parlamentu. Komisija tudi meni, da je treba uporabiti koeficient prilagoditve 4,5, da se zagotovi sorazmernost in odvračilnost sankcij, katerih naložitev navedeni državi članici predlaga Sodišču.

116 Vendar je Sodišče nedavno zelo jasno pojasnilo, da se upoštevanje institucionalne teže zadevne države članice ni nujno za zagotovitev zadostnega odvračilnega učinka in za spodbuditev te države članice, da spremeni svoje sedanje ali prihodnje ravnanje, in da Komisija ni dokazala objektivnih

meril, na podlagi katerih je določila vrednost koeficienta prilagoditve 4,5 (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Vračilo državne pomoči – Feronikelj), C-51/20, EU:C:2022:36, točki 115 in 117).

117 Ob upoštevanju vseh okoliščin v tej zadevi in glede na diskrecijsko pravico, ki je Sodišču priznana s členom 260(3) PDEU, ki določa, da pavšalni znesek, katerega plačilo naloži, ne sme presegati zneska, ki ga je navedla Komisija, je treba ugotoviti, da se lahko za učinkovito preprečevanje poznejših ponavljajočih se kršitev, podobnih tisti, ki izhaja iz kršitve člena 124 Direktive 2018/1972, in ki vplivajo na polni učinek prava Unije, zahteva naložitev pavšalnega zneska v višini 2.800.000 EUR.

118 Portugalski republiki je zato treba naložiti, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 2.800.000 EUR.

Stroški

119 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 141(1) tega poslovnika se plačilo stroškov naloži stranki, ki umakne tožbo ali predlog, če nasprotna stranka v stališčih glede umika to predlaga. Vendar ta člen 141(2) določa, da na predlog stranke, ki umakne tožbo ali predlog, nosi stroške druga stranka, če njeno ravnanje to upravičuje. Nazadnje navedeni člen 141(4) določa, da če o stroških ni nobenega predloga, nosi vsaka stranka svoje.

120 Čeprav je Komisija v obravnavani zadevi predlagala obsodbo Portugalske republike in čeprav je bila neizpolnitev obveznosti ugotovljena, je ta institucija delno umaknila svojo tožbo, pri čemer ni predlagala, naj ta država članica nosi stroške, povezane s to tožbo, medtem ko je navedena država članica v stališčih glede umika tožbe Komisije predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

121 Ob tem je treba navesti, da je bil umik tožbe Komisije posledica ravnanja Portugalske republike, ker je ta država članica sprejela zakon št. 16/2022 in o njem obvestila Komisijo šele po vložitvi te tožbe, in da je zaradi tega ravnanja predlog te institucije, naj se navedeni državi članici naloži plačilo denarne kazni, postal brezpredmeten in ga je Komisija umaknila.

122 V teh okoliščinah in ker ni mogoče ustrezno razmejiti stroške, povezane z neizpolnitvijo obveznosti, ugotovljeno v točki 47 te sodbe, in stroške, povezane z delnim umikom tožbe Komisije, je treba odločiti, da bo Portugalska republika poleg svojih stroškov nosila stroške Komisije.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Portugalska republika s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, in posledično s tem, da o teh predpisih ni obvestila Evropske komisije, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 124(1) te direktive.**

2. **Portugalski republiki se naloži, da Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 2.800.000 EUR.**

3. Portugalski republiki se naloži, da poleg svojih stroškov nosi stroške Evropske komisije.

Podpisi