Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 14 marca 2024 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Dyrektywa (UE) 2018/1972 – Europejski kodeks łączności elektronicznej – Brak transpozycji i poinformowania o przepisach transponujących – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia zapłaty w formie ryczałtu i okresowej kary pieniężnej – Kryteria służące ustaleniu wysokości kary

W sprawie C-454/22

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE i art. 260 ust. 3 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 7 lipca 2022 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali U. Małecka, L. Malferrari, E. Manhaeve i A. Sauka, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Łotewskiej, którą reprezentowały J. Davidoviča i K. Pommere, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: J.-C. Bonichot, pełniący obowiązki prezesa izby, S. Rodin i L.S. Rossi (sprawozdawczyni), sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: łotewski.

Wyrok

1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że poprzez nieprzyjęcie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania art. 124 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36), a w każdym razie poprzez niepoinformowanie Komisji o tych przepisach Republika Łotewska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy;

– zasądzenie od Republiki Łotewskiej zapłaty ryczałtu w wysokości 1145,34 EUR dziennie, lecz nie mniej niż 316 000 EUR;

– jeżeli uchybienie, o którym mowa w tiret pierwszym, trwa do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, zasądzenie od Republiki Łotewskiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 1145,34 EUR za każdy dzień opóźnienia, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do momentu, kiedy rzeczone państwo członkowskie wykona zobowiązania ciążące na nim na mocy dyrektywy 2018/1972, oraz

– obciążenie Republiki Łotewskiej kosztami postępowania.

Ramy prawne

2 Motywy 2 i 3 dyrektywy 2018/1972 stanowią:

„(2) Funkcjonowanie pięciu dyrektyw, które stanowią część obowiązujących ram regulacyjnych dla sieci i usług łączności elektronicznej […], podlega okresowemu przeglądowi przeprowadzanemu przez Komisję w szczególności w celu określenia potrzeby zmiany w świetle rozwoju techniki i sytuacji rynkowej.

(3) W swym komunikacie z dnia 6 maja 2015 r. ustanawiającym strategię jednolitego rynku cyfrowego dla Europy Komisja wskazała, że przegląd ram regulacyjnych sektora telekomunikacyjnego dotyczyłby głównie środków nastawionych na zachęcanie do inwestowania w szybkie sieci szerokopasmowe, zapewnienie spójnego podejścia w ramach rynku wewnętrznego do polityki widma radiowego i zarządzania widmem, ustanowienie warunków do funkcjonowania prawdziwego rynku wewnętrznego dzięki przezwyciężeniu fragmentacji regulacyjnej, zapewnienie skutecznej ochrony konsumentów, równych warunków działania wszystkim uczestnikom rynku i spójnego stosowania przepisów, a także zapewnienie większej skuteczności regulacyjnych ram instytucjonalnych”.

3 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot, zakres stosowania i cele”, stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy prawne regulujące sieci łączności elektronicznej, usługi łączności elektronicznej, urządzenia i usługi towarzyszące i niektóre aspekty urządzeń końcowych. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych i, w stosownych przypadkach, innych właściwych organów oraz zbiór procedur w celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania ram prawnych w obrębie Unii [Europejskiej].

2. Celami niniejszej dyrektywy są:

a) wdrożenie rynku wewnętrznego w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej prowadzące do realizacji i rozpowszechniania sieci o bardzo dużej przepustowości, powstania zrównoważonej konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej, dostępności, bezpieczeństwa sieci i usług oraz korzyści dla użytkownika końcowego; oraz

b) zapewnienie świadczenia w całej Unii publicznie dostępnych, przystępnych cenowo usług dobrej jakości poprzez skuteczną konkurencję i wybór, aby sprostać sytuacjom, w których rynek nie zaspokaja w sposób zadowalający potrzeb użytkowników końcowych, w tym użytkowników z niepełnosprawnościami, tak aby mieli oni dostęp do usług na równi z innymi użytkownikami końcowymi, oraz ustanowić niezbędne prawa użytkowników końcowych.

[…]”.

4 Artykuł 124 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Transpozycja”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, najpóźniej do dnia 21 grudnia 2020 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 21 grudnia 2020 r.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Przepisy te zawierają także wskazanie, że w istniejących przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odniesienia do dyrektyw uchylonych niniejszą dyrektywą należy odczytywać jako odniesienia do niniejszej dyrektywy. Metody dokonywania takiego odniesienia i formułowania takiego wskazania określane są przez państwa członkowskie”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

5 W dniu 29 września 2020 r. Republika Łotewska poinformowała Komisję o przyjęciu tymczasowych przepisów wykonawczych w celu częściowej transpozycji dyrektywy 2018/1972. Ponadto w piśmie z dnia 11 listopada 2020 r., którego otrzymanie Komisja potwierdziła w dniu 13 listopada 2020 r., owo państwo członkowskie wskazało, że projekt ustawy o mediach elektronicznych (zwany dalej „projektem ustawy transponującej”), mający na celu transpozycję wspomnianej dyrektywy do prawa łotewskiego, został przyjęty podczas spotkania sekretarzy stanu w dniu 10 września 2020 r.

6 Biorąc pod uwagę, że przepisy te nie transponowały dyrektywy 2018/1972, ponieważ odnosiły się do poprzednich ram prawnych, oraz że wobec tego Republika Łotewska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy zgodnie z jej art. 124, w dniu 3 lutego 2021 r. Komisja wysłała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia oraz wezwała je do przedstawienia swoich uwag.

7 W dniu 26 marca 2021 r. władze łotewskie przesłały na to wezwanie odpowiedź, w której podsumowały stan prac nad procesem transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa łotewskiego. Wyjaśniły one między innymi, że transpozycja ta zostanie dokonana najpóźniej w dniu 30 listopada 2021 r.

8 W braku innych informacji dotyczących pełnej transpozycji dyrektywy 2018/1972 Komisja w dniu 23 września 2021 r. skierowała do Republiki Łotewskiej uzasadnioną opinię, w której zażądała od niej wykonania wspomnianej dyrektywy najpóźniej w dniu 23 listopada 2021 r.

9 W dniu 5 listopada 2021 r. Republika Łotewska poinformowała o kolejnych przepisach transponujących, które Komisja uznała jednak również za odnoszące się do poprzednich ram prawnych.

10 W dniu 17 listopada 2021 r. władze łotewskie przesłały na uzasadnioną opinię odpowiedź, w której wskazały, że transpozycja dyrektywy 2018/1972 ponownie się opóźniła, z powodu pandemii COVID-19. Władze te wyjaśniły między innymi, że kolejnymi datami, na które przewidziano przyjęcie projektu ustawy transponującej i rozporządzeń ministerialnych niezbędnych do dokonania transpozycji tej dyrektywy, są odpowiednio 1 kwietnia i 1 czerwca 2022 r.

11 Biorąc pod uwagę, że Republika Łotewska nie przyjęła przepisów niezbędnych do wykonania omawianej dyrektywy, Komisja postanowiła wnieść do Trybunału skargę rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu.

12 W dniu 8 kwietnia 2022 r. władze łotewskie poinformowały Komisję o kolejnych przepisach transponujących omawianą dyrektywę. W dniu 12 kwietnia 2022 r. odpowiedziały one na wniosek Komisji o udzielenie wyjaśnień w przedmiocie wspomnianych przepisów. Poinformowały one między innymi, że rozporządzenia wykonawcze wejdą w życie w dniu przyjęcia projektu ustawy transponującej, którego ostatnie czytanie w parlamencie przewidziano na dzień 14 kwietnia 2022 r.

13 W dniach 12, 28 i 29 kwietnia 2022 r. wspomniane władze notyfikowały kolejne przepisy transponujące dyrektywę 2018/1972 i przesłały informacje dodatkowe o stanie prac nad omawianą transpozycją. Wyjaśniły one między innymi, że harmonogram prac legislacyjnych został zmieniony ze względu na to, iż Latvijas Republikas Saeima (parlament Republiki Łotewskiej) musi zająć się jednocześnie pilnymi sprawami związanymi z pandemią COVID-19, znacznym wzrostem cen energii elektrycznej oraz inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Dodały one, że w tych okolicznościach przyjęcie projektu ustawy transponującej przewidziano na 1 czerwca 2022 r. oraz że prace nad wspomnianymi rozporządzeniami wykonawczymi są w toku.

14 W dniu 2 czerwca 2022 r. ustawa transponująca dyrektywę 2018/1972 (zwana dalej „ustawą transponującą”) została przyjęta, lecz nie została promulgowana przez prezydenta Republiki Łotewskiej i została odesłana do organu prawodawczego do ponownego rozpatrzenia, zgodnie z konstytucją łotewską.

15 W dniu 7 lipca 2022 r. Komisja wniosła skargę rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu.

16 Republika Łotewska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, tytułem żądania głównego, że opóźnienie w transpozycji dyrektywy 2018/1972 ma niewielkie znaczenie w stosunku do szkody, którą mogłoby ponieść społeczeństwo, gdyby rząd nie zajął się priorytetowo pilnymi sprawami, wskazanymi w pkt 13 niniejszego wyroku, uznanie, że opóźnienie to jest usprawiedliwione okolicznościami spowodowanymi siłą wyższą, nienakładanie kary i obciążenie Komisji kosztami postępowania, oraz

– tytułem żądania ewentualnego, gdyby Trybunał postanowił nałożyć karę, o zastosowanie najniższej z możliwych kwot, biorąc pod uwagę okoliczności i prognozy dotyczące produktu krajowego brutto (PKB), a także okoliczność, iż przepisy dyrektywy 2018/1972 zostały, co do istoty, wdrożone do łotewskiego porządku prawnego przed jej pełną transpozycją, o zmniejszenie kwoty ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej proporcjonalnie do obowiązujących przepisów zgodnych z omawianą dyrektywą jeszcze przed rozpoczęciem jej transpozycji, a mianowicie do 25 % kwoty, o której zasądzenie wniosła Komisja.

17 W odpowiedzi na skargę z dnia 15 września 2022 r. Republika Łotewska poinformowała między innymi o wejściu w życie, w dniu 29 lipca 2022 r., ustawy transponującej, o przyjęciu, między dniem 4 sierpnia a dniem 23 sierpnia 2022 r., rządowych przepisów wykonawczych i administracyjnych, a także przekazała wykaz przepisów wykonawczych właśnie przyjmowanych. W replice z dnia 26 października 2022 r. Komisja potwierdziła, że została o tych przepisach poinformowana.

18 W duplice z dnia 7 grudnia 2022 r. Republika Łotewska podniosła, że w dniu 17 listopada 2022 r. poinformowała o przepisach, które w pełni transponowały dyrektywę 2018/1972.

19 W dniu 7 grudnia 2022 r. pisemny etap postępowania w niniejszej sprawie został zamknięty.

20 W piśmie procesowym z dnia 30 czerwca 2023 r. (zwanym dalej „pismem procesowym z dnia 30 czerwca 2023 r.”) Komisja poinformowała Trybunał, że Republika Łotewska notyfikowała jej niektóre przepisy i że państwo to uważa transpozycję dyrektywy 2018/1972 za dokonaną. Komisja jest jednak zdania, że przepisy te nie zapewniają jeszcze pełnej transpozycji tej dyrektywy.

21 Biorąc pod uwagę postępy dokonane przez Republikę Łotewską w transpozycji omawianej dyrektywy, Komisja odpowiednio dostosowała również w tym piśmie swoje żądania w przedmiocie wniosku o nałożenie kar pieniężnych na rzeczone państwo członkowskie.

22 Jeśli chodzi o ryczałt, to biorąc pod uwagę daty, w których Republika Łotewska poinformowała o przepisach przyjętych w celu transpozycji dyrektywy 2018/1972, a mianowicie dzień 29 lipca i dzień 17 listopada 2022 r., Komisja obniżyła wartość współczynnika uchybienia i wniosła do Trybunału o nałożenie, po pierwsze – w odniesieniu do okresu biegnącego od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji tej dyrektywy, a mianowicie dnia 22 grudnia 2020 r., do dnia 28 lipca 2022 r. ryczałtu w wysokości 349 650 EUR, po drugie – w odniesieniu do okresu biegnącego od dnia 29 lipca 2022 r. do dnia 16 listopada 2022 r. ryczałtu w wysokości 39 480 EUR, a po trzecie – w odniesieniu do okresu biegnącego od dnia 17 listopada 2022 r. do dnia usunięcia uchybienia, a w razie jego nieusunięcia, do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie ryczałtu w oparciu o kwotę 210 EUR dziennie.

23 Jeśli chodzi o okresową karę pieniężną, to Komisja proponuje obecnie Trybunałowi nałożenie dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 945 EUR – do dnia, w którym Republika Łotewska w pełni wykona zobowiązania przewidziane w art. 124 ust. 1 dyrektywy.

24 W dniu 14 sierpnia 2023 r. Republika Łotewska przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie pisma procesowego z dnia 30 czerwca 2023 r. W uwagach tych twierdzi ona, że, w przeciwieństwie do stanowiska Komisji, przepisy notyfikowane Komisji w dniu 17 listopada 2022 r. w pełni transponowały dyrektywę 2018/1972 do prawa łotewskiego. Wobec tego Republika Łotewska żąda, aby począwszy od wspomnianego dnia nie nakładano na nią jakiegokolwiek ryczałtu.

25 W dniu 31 grudnia 2023 r. Trybunał poinformował strony o dniu ogłoszenia niniejszego wyroku.

26 W dniu 1 lutego 2024 r. Komisja z jednej strony poinformowała Trybunał, że Republika Łotewska notyfikowała jej w dniu 15 sierpnia 2023 r. niektóre przepisy dodatkowe, a z drugiej strony stwierdziła, w przeciwieństwie do stanowiska owego państwa członkowskiego, że wciąż nie transponowało ono prawidłowo do prawa łotewskiego art. 112 ust. 1 dyrektywy 2018/1972. Ponadto Komisja wyjaśniła, że biorąc pod uwagę bardzo zaawansowany etap postępowania, nie mogła zrewidować swoich żądań dotyczących kwoty kar, o których nałożenie wniosła, ponieważ taka rewizja nie tylko musi zostać dokonana na poziomie technicznym przez służby Komisji, ale również skutkować decyzją kolegium komisarzy, czego Komisja nie mogłaby w swojej opinii zrealizować bez opóźniania wyroku Trybunału. Komisja pozostawiła zatem w gestii Trybunału odpowiednie dostosowanie poziomu kar finansowych w świetle postępów w przyjmowaniu wspomnianych przepisów dodatkowych, notyfikowanych jej przez Republikę Łotewską.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie uchybienia w świetle art. 258 TFUE

Argumentacja stron

27 W skardze Komisja przypomina, że na podstawie art. 288 akapit trzeci TFUE państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia przepisów niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektyw do ich krajowych porządków prawnych w terminach określonych w tych dyrektywach oraz do niezwłocznego poinformowania Komisji o tych przepisach.

28 Komisja wyjaśnia, że istnienie uchybienia należy oceniać na podstawie sytuacji danego państwa członkowskiego w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

29 Otóż w niniejszej sprawie, w dniu upływu wspomnianego terminu, a nawet w dniu wniesienia skargi rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu, Republika Łotewska wciąż nie przyjęła zdaniem Komisji przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2018/1972 do swojego prawa krajowego, a w każdym razie nie poinformowała o nich Komisji.

30 W opinii Komisji Republika Łotewska nie kwestionuje w rzeczywistości zarzucanego jej uchybienia, lecz ogranicza się do usprawiedliwienia go okolicznościami o charakterze praktycznym i wewnętrznym. Tymczasem braku transpozycji dyrektywy w terminie w niej przewidzianym nie można usprawiedliwić takimi okolicznościami.

31 Republika Łotewska nie kwestionuje w istocie uchybienia. Natomiast przede wszystkim podkreśla swoje lojalne postępowanie w trakcie całej procedury. Dalej usprawiedliwia ona opóźnienie w transpozycji dyrektywy 2018/1972 złożonością tejże dyrektywy, której termin transpozycji był zdaniem rzeczonego państwa zbyt krótki, oraz złożonością procedury przyjmowania ustawy transponującej. Ponadto Republika Łotewska powołuje się na siłę wyższą, związaną z jednej strony z pandemią COVID-19 i jej konsekwencjami dla organizacji pracy, a także z drugiej strony – z inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W tej ostatniej kwestii rzeczone państwo podkreśla, że ponieważ Łotwa jest jednym z państw graniczących z Rosją i Białorusią, to wspomniana inwazja, w tym z terytoriów Białorusi, stanowiła dla niej zagrożenie o większej wadze dla bezpieczeństwa narodowego i obrony narodowej niż dla wielu innych państw członkowskich, tak więc

przewartościowanie priorytetów miało znaczący wpływ na pracę rządu łotewskiego. Stan wyjątkowy, ogłoszony w ciągu 2021 r. i 2022 r. w związku z uchodźcami przybywającymi nielegalnie z Białorusi, miał także, zdaniem tego państwa, bezpośredni wpływ na harmonogram prac właściwych instytucji i ustalenie, którymi problemami należy się zająć w pierwszej kolejności. Wreszcie, zdaniem Republiki Łotewskiej, obowiązujące prawo łotewskie zapewniało już pełne i wystarczające uregulowanie sektora łączności elektronicznej, a także ochronę praw i interesów użytkowników końcowych.

Ocena Trybunału

32 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane w zależności od sytuacji istniejącej w danym państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo].

33 Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał, iż jeżeli dyrektywa wyraźnie przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, że przepisy niezbędne do jej wykonania zawierają odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji, to państwa członkowskie muszą w każdym razie przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo].

34 W niniejszej sprawie termin udzielenia odpowiedzi na uzasadnioną opinię upłynął w dniu 23 listopada 2021 r. W konsekwencji istnienie zarzucanego uchybienia należy oceniać w świetle przepisów krajowych obowiązujących w tym dniu [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo].

35 W tym względzie bezsporne jest, że do wspomnianego dnia Republika Łotewska nie podjęła środków niezbędnych do zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy 2018/1972 ani, wobec tego, nie poinformowała o tych środkach Komisji.

36 W celu usprawiedliwienia zarzucanego uchybienia Republika Łotewska podnosi kilka argumentów dotyczących, po pierwsze, jej lojalnego postępowania podczas całej procedury, po drugie, złożoności dyrektywy 2018/1972, której termin transpozycji był jej zdaniem zbyt krótki, oraz złożoności procedury ustawy transponującej, po trzecie, siły wyższej związanej z jednej strony ze skutkami pandemii COVID-19, a z drugiej strony – z inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, oraz po czwarte, okoliczności, że prawo łotewskie zapewniało już, jej zdaniem, pełne i wystarczające uregulowanie sektora łączności elektronicznej.

37 Takimi argumentami nie można jednak usprawiedliwić zarzucanego przez Komisję uchybienia.

38 Po pierwsze bowiem, lojalne postępowanie państw członkowskich wobec instytucji Unii, które obejmuje również prawidłową i pełną transpozycję dyrektyw w terminach w nich wyznaczonych, stanowi obowiązek wypływający bezpośrednio z art. 4 ust. 3 TUE i nie może mieć w związku z tym znaczenia dla usprawiedliwienia uchybienia innemu przepisowi prawa Unii.

39 Po drugie, z jednej strony – podnoszony złożony charakter przepisów dyrektywy 2018/1972 nie może wykluczać uchybienia będącego przedmiotem postępowania. Jak bowiem słusznie stwierdziła Komisja – gdy prawodawca Unii wyznaczał termin transpozycji omawianej dyrektywy, był świadomy stopnia jej złożoności, a w każdym razie to wyłącznie ów prawodawca byłby uprawniony do przedłużenia wspomnianego terminu, nie zaś państwa członkowskie do odstępowania od niego ani Komisja do akceptowania takich odstąpień. Republika Łotewska nie twierdzi zaś, że podjęła niezbędne kroki mające na celu próbę uzyskania takiego przedłużenia.

40 Z drugiej strony, to samo dotyczy podnoszonej złożoności procesu przyjmowania ustawy transponującej. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem praktyki lub sytuacje porządku wewnętrznego państwa członkowskiego nie mogą uzasadniać nieprzestrzegania zobowiązań i terminów wynikających z dyrektyw Unii ani, w konsekwencji, spóźnionej lub niepełnej transpozycji tych dyrektyw [wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo].

41 Po trzecie, jeśli chodzi o skutki, z jednej strony – pandemii COVID-19, która wybuchła na początku 2020 r., a z drugiej strony – wojny napastniczej prowadzonej przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie od lutego 2022 r., to nie wykazano ani nawet nie podniesiono, że usprawiedliwiają one całe opóźnienie, z jakim Republika Łotewska transponowała dyrektywę 2018/1972.

42 Po czwarte, biorąc pod uwagę orzecznictwo wspomniane w pkt 33 niniejszego wyroku, okoliczność, że prawo państwa członkowskiego obowiązujące przed wejściem w życie dyrektywy 2018/1972 było już zgodne z tą dyrektywą, nie wystarcza, aby wykluczyć obowiązek transponowania przez to państwo rzeczonej dyrektywy do swojego porządku prawnego i, wobec tego, usprawiedliwić takie uchybienie.

43 Należy zatem stwierdzić, że poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2018/1972 i, wobec tego, niepoinformowanie o tych przepisach Komisji, Republika Łotewska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 124 ust. 1 tej dyrektywy.

W przedmiocie żądań wniesionych z tytułu art. 260 ust. 3 TFUE

Argumentacja stron

44 W skardze Komisja podkreśla z jednej strony, że dyrektywa 2018/1972 została przyjęta w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i wobec tego wchodzi w zakres stosowania art. 260 ust. 3 TFUE, a z drugiej strony, że uchybienie przez Republikę Łotewską zobowiązaniom przewidzianym w art. 124 tej dyrektywy – ponieważ rzeczone państwo członkowskie nie poinformowało Komisji o przepisach transponujących wspomnianą dyrektywę – stanowi oczywisty brak poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE.

45 Komisja przypomina, że w pkt 23 swojego komunikatu 2011/C 12/01, zatytułowanego „Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE” (Dz.U. 2011, C 12, s. 1) (zwanego dalej „komunikatem z 2011 r.”), wyjaśniła, że kary, jakie zaproponuje ona na mocy art. 260 ust. 3 TFUE, będą obliczane z wykorzystaniem tej samej metody, którą stosuje się w wypadku wnoszenia spraw do Trybunału

w trybie art. 260 ust. 2 i którą wyjaśniono w pkt 14–18 komunikatu SEC(2005) 1658 [(Dz.U. 2007, C 126, s. 15)], zatytułowanego „Stosowanie art. [260 TFUE]" (zwanego dalej „komunikatem z 2005 r.").

46 W związku z tym ustalenie wysokości kary powinno być uzasadnione, w pierwszej kolejności – wagą uchybienia, w drugiej kolejności – czasem jego trwania, a w trzeciej kolejności – potrzebą zapewnienia skutku odstraszającego samej kary w celu uniknięcia kolejnych uchybień.

47 Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o wagę uchybienia, zgodnie z pkt 16 komunikatu z 2005 r. i z komunikatem z 2011 r., to Komisja twierdzi, że ustaliła współczynnik wagi uchybienia, biorąc pod uwagę dwa parametry, a mianowicie, z jednej strony, znaczenie uregulowań Unii będących przedmiotem uchybienia, a z drugiej strony, konsekwencje tego uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego będących przedmiotem postępowania.

48 Tak więc z jednej strony Komisja zauważa, że dyrektywa 2018/1972 jest głównym aktem prawodawczym w dziedzinie łączności elektronicznej. Przede wszystkim, zdaniem Komisji, Europejski kodeks łączności elektronicznej (zwany dalej „EKŁE") modernizuje ramy regulacyjne Unii dotyczące łączności elektronicznej poprzez zwiększenie możliwości wyboru i praw konsumentów, zapewnienie wyższych standardów usług komunikacyjnych, wspieranie inwestycji w sieci o bardzo dużej przepustowości oraz promowanie bezprzewodowego dostępu do łączności o bardzo dużej przepustowości w całej Unii. Ponadto EKŁE wprowadza przepisy regulujące organizację sektora łączności elektronicznej, w tym jego strukturę instytucjonalną i zarządzanie nim. Przepisy kodeksu wzmacniają rolę krajowych organów regulacyjnych poprzez ustanowienie minimalnego zestawu kompetencji dla tych organów w całej Unii, a także zwiększenie ich niezależności poprzez ustanowienie wymogów dotyczących ich powoływania i obowiązków w kwestii przekazywania informacji. Poza tym EKŁE zapewnia również skuteczne i efektywne zarządzanie widmem radiowym (zwanym dalej „widmem"). Wspomniane przepisy zapewniają większą spójność praktyk państw członkowskich w odniesieniu do kluczowych aspektów wydawania zezwoleń na korzystanie z widma. Przepisy te sprzyjają konkurencji w zakresie infrastruktury i wdrażaniu sieci o bardzo dużej przepustowości w całej Unii. Wreszcie EKŁE reguluje różne aspekty świadczenia usług łączności elektronicznej, w tym obowiązki świadczenia usługi powszechnej, zasoby numeracyjne i prawa użytkowników końcowych. Wzmocnienie tych uregulowań ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, w szczególności w odniesieniu do przystępnego cenowo dostępu do wspomnianych usług.

49 Z drugiej strony, zdaniem Komisji, brak transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa łotewskiego, po pierwsze, zakłóca praktyki regulacyjne w całej Unii w odniesieniu do zarządzania systemem łączności elektronicznej, wydawania zezwoleń na korzystanie z widma i zasad dostępu do rynku. Wskutek tego przedsiębiorstwa nie mogą korzystać ani z bardziej spójnych i przewidywalnych procesów przyznawania lub odnawiania istniejących praw do użytkowania widma, ani z przewidywalności regulacyjnej zapewnianej przez minimalny 20-letni okres ważności licencji na użytkowanie widma. Takie nieprawidłowości mają zdaniem Komisji bezpośredni wpływ na dostępność i rozwój sieci o bardzo dużej przepustowości w Unii. Po drugie, konsumenci nie mogą korzystać z szeregu wymiernych korzyści, które zapewnia im wspomniana dyrektywa, takich jak rozwiązania dotyczące dostępu do przystępnych cenowo usług łączności, wymóg jasnego informowania o umowie, wymogi dotyczące jasności w zakresie taryf, ułatwienie zmiany dostawcy sieci w celu uzyskania bardziej przystępnych cen detalicznych oraz wymóg zapewnienia przez operatorów równego dostępu do usług łączności użytkownikom końcowym z niepełnosprawnościami.

50 Ponieważ Republika Łotewska poinformowała Komisję o aktach prawa wtórnego, które zdaniem władz łotewskich są konieczne do transpozycji dyrektywy 2018/1972, Komisja uważa, że poinformowanie takie stanowi okoliczność łagodzącą.

51 W związku z tym stosowny i proporcjonalny współczynnik wagi uchybienia w niniejszej sprawie wynosi jej zdaniem 9. Taki współczynnik powinien, w opinii Komisji, być stopniowo obniżany – do wartości 4 w odniesieniu do okresu między dniem 29 lipca a dniem 16 listopada 2022 r. i do wartości 3 w odniesieniu do okresu po dniu 17 listopada 2022 r., biorąc pod uwagę przepisy notyfikowane przez Republikę Łotewską, wspomniane w pkt 20 niniejszego wyroku.

52 W drugiej kolejności, w odniesieniu do czasu trwania uchybienia Komisja utrzymuje, że odpowiada on okresowi trwającemu od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji dyrektywy 2018/1972, a mianowicie dnia 22 grudnia 2020 r., do dnia ustąpienia uchybienia będącego przedmiotem postępowania. Ponieważ Republika Łotewska poinformowała częściowo o przepisach transponujących tę dyrektywę, czas trwania tego uchybienia wynosi zdaniem Komisji 555 dni w odniesieniu do części rzeczonego uchybienia trwającej od dnia 22 grudnia 2020 r. do dnia 28 lipca 2022 r., 141 dni w odniesieniu do części tego uchybienia trwającej od dnia 29 lipca do dnia 16 listopada 2022 r. i biegnie nadal w odniesieniu do części tego samego uchybienia dotyczącej przepisów, o których Komisja powinna jeszcze w swojej opinii zostać poinformowana.

53 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o zdolność płatniczą Republiki Łotewskiej, to Komisja zastosowała współczynnik „n” przewidziany w komunikacie 2019/C 70/01, zatytułowanym „Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej” (Dz.U. 2019, C 70, s. 1). Współczynnik ten uwzględnia dwa elementy, a mianowicie PKB i znaczenie instytucjonalne danego państwa członkowskiego, wyznaczone liczbą miejsc, jaką dysponuje owo państwo członkowskie w Parlamencie Europejskim.

54 Pomimo że Trybunał w wyroku z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel) (C-51/20, EU:C:2022:36), zakwestionował już znaczenie zarówno tego drugiego elementu, jak i współczynnika korygującego o wartości 4,5 przewidzianych w tym komunikacie, to jednak Komisja postanowiła zastosować w niniejszej sprawie kryteria w nim wskazane, w oczekiwaniu na wydanie nowego komunikatu, uwzględniającego to najnowsze orzecznictwo Trybunału.

55 Tak więc zgodnie z komunikatem Komisji 2022/C 74/02, zatytułowanym „Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego” (Dz.U. 2022, C 74, s. 2) (zwanym dalej „komunikatem z 2022 r.”), współczynnik „n” dla Republiki Łotewskiej wyniósłby 0,14. Jednakże w piśmie procesowym z dnia 30 czerwca 2023 r. Komisja zastosowała współczynnik „n” o wartości 0,07, przewidzianej obecnie dla tego państwa członkowskiego w załączniku I do komunikatu Komisji 2023/C 2/01, zatytułowanego „Sankcje finansowe w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego” (Dz.U. 2023, C 2, s. 1, zwanego dalej „komunikatem z 2023 r.”).

56 Zgodnie z komunikatem 2017/C 18/02, zatytułowanym „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” (Dz.U. 2017, C 18, s. 10), Komisja wniosła do Trybunału o nałożenie na Republikę Łotewską, z jednej strony – okresowej kary pieniężnej w odniesieniu do okresu

trwającego od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia jego pełnego wykonania, a z drugiej strony – ryczałtu w odniesieniu do okresu trwającego od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji, przewidzianego w dyrektywie 2018/1972, do dnia pełnego wykonania przez rzeczone państwo członkowskie zobowiązań ciążących na nim na mocy tej dyrektywy lub dnia ogłoszenia wspomnianego wyroku.

57 Jeśli chodzi o okresową karę pieniężną, to Komisja przypomina, że zgodnie z pkt 18 komunikatu z 2005 r. jej kwota musi być proporcjonalna do przewinienia, a zarazem odstraszająca. W tym celu kwotę dziennej okresowej kary pieniężnej oblicza się poprzez pomnożenie jednolitej stawki bazowej przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik trwania uchybienia, a następnie przez współczynnik „n” mający zastosowanie do danego państwa członkowskiego. W tym względzie, o ile w skardze Komisja odniosła się do swojego komunikatu z 2022 r., o tyle w piśmie procesowym z dnia 30 czerwca 2023 r. odniosła się już do komunikatu z 2023 r. Otóż „stawka ryczałtowa okresowej kary pieniężnej” wynosi, zgodnie z pkt 1 załącznika I do tego komunikatu, 3000 EUR dziennie. Współczynniki wagi i czasu trwania uchybienia zaproponowane przez Komisję wynoszą odpowiednio 3 i 1,5. Jak zauważono w pkt 55 niniejszego wyroku, współczynnik „n” zastosowany przez Komisję wobec Republiki Łotewskiej wynosi 0,07. Wobec tego zaproponowana przez Komisję kwota dziennej okresowej kary pieniężnej wynosi 945 EUR, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia pełnego wykonania zobowiązań przewidzianych w art. 124 ust. 1 dyrektywy 2018/1972.

58 Jeśli chodzi o ryczałt, to z pkt 20 komunikatu z 2005 r. wynika, że powinien on mieć przynajmniej stałą, minimalną stawkę, odzwierciedlającą zasadę, że każdy przypadek uporczywego niestosowania się do prawa Unii stanowi sam w sobie – niezależnie od dodatkowych okoliczności obciążających – naruszenie zasady praworządności we wspólnocie prawa, które powinno podlegać odpowiedniej karze. Zgodnie z komunikatem z 2022 r. minimalny ryczałt dla Republiki Łotewskiej wyniósłby 316 000 EUR.

59 Przy zastosowaniu metody ustanowionej w komunikatach z 2005 i 2011 r., gdyby wynik naliczonego ryczałtu przekroczył wspomnianą minimalną stawkę, Komisja proponowałaby, aby Trybunał ustalił ryczałt, mnożąc stawkę dzienną przez liczbę dni trwania danego uchybienia, począwszy od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji, przewidzianego w omawianej dyrektywie, do dnia, w którym to uchybienie ustało, lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia ogłoszenia wyroku wydanego zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE. Tak więc stawkę dzienną ryczałtu powinno się obliczyć, mnożąc jednolitą stawkę bazową mającą zastosowanie do obliczania stawki dziennej ryczałtu przez współczynnik wagi uchybienia i przez współczynnik „n”. Otóż wspomniana jednolita stawka bazowa wynosi, zgodnie z pkt 2 załącznika I do komunikatu z 2023 r., 1000 EUR. W niniejszej sprawie współczynnik wagi uchybienia wynosi 9 w odniesieniu do 555 pierwszych dni uchybienia, a mianowicie od dnia 22 grudnia 2020 r. do dnia 28 lipca 2022 r., 4 – w odniesieniu do następnych 141 dni, a mianowicie od dnia 29 lipca do dnia 16 listopada 2022 r., i wreszcie 3 – w odniesieniu do okresu, który rozpoczął się w dniu 17 listopada 2022 r. Współczynnik „n” wynosi 0,07. Wynikałoby z tego, że kwota ryczałtu wyniosłaby 349 650 EUR za okres od dnia 22 grudnia 2020 r. do dnia 28 lipca 2022 r., 39 480 EUR za okres od dnia 29 lipca do dnia 16 listopada 2022 r. i 210 EUR dziennie za okres biegnący od dnia 17 listopada 2022 r. do dnia, w którym Republika Łotewska w pełni wykona zobowiązania ciążące na niej na mocy dyrektywy 2018/1972, lub do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie.

60 Republika Łotewska utrzymuje, jeśli chodzi przede wszystkim o współczynnik wagi uchybienia, że istniejące wcześniej ramy prawne były już pełne i wystarczające. W jej opinii opóźnienie w transpozycji dyrektywy 2018/1972 nie spowodowało bezpośrednio strat w sektorze łączności elektronicznej ani mu nie zaszkodziło.

61 Republika Łotewska zwraca w szczególności uwagę na okoliczność, że nie próbowała uniknąć transpozycji dyrektywy 2018/1972 i że regularnie informowała Komisję o stanie prac legislacyjnych nad jej transpozycją. Poza tym dyrektywa ta jej zdaniem głównie udoskonalała istniejące już ramy prawne bez wprowadzania w nich znaczących zmian.

62 Ponadto, jeśli chodzi o czas trwania uchybienia, to Republika Łotewska uważa, że nie może on być uznany za mający znaczenie, skoro opóźnienie tego państwa członkowskiego w transpozycji dyrektywy 2018/1972 nie miało negatywnych konsekwencji.

63 Wreszcie nałożenie kary na Republikę Łotewską nie ma jej zdaniem skutku odstraszającego, lecz przeciwnie – zwraca uwagę opinii publicznej na okoliczność, że priorytetem jest raczej zajmowanie się kwestiami formalnymi, za które państwo może zostać ukarane, niż istotnymi sprawami o znaczeniu krajowym i społecznym, takimi jak walka z rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19, napływ uchodźców z terytorium białoruskiego poprzedzający inwazję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, wzrost cen surowców energetycznych i uregulowanie pilnych problemów wynikających ze wspomnianej inwazji. Dodaje ona, że w następstwie tej inwazji prognozy wzrostu PKB na rok 2022 i rok 2023 wyraźnie się obniżyły, do – odpowiednio – 1,8 % i 3,2 %.

64 W replice Komisja odpowiada, że uchybienie będące przedmiotem niniejszego postępowania, zakwestionowane przez Republikę Łotewską, może prowadzić do zakłóceń w skutecznym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego i ma wobec tego pewną wagę, nawet jeśli nie wywołuje ono negatywnych skutków. W każdym razie, zdaniem Komisji, o ile dyrektywa 2018/1972 obejmuje bez wątpienia liczne istniejące wcześniej przepisy, o tyle modernizuje ona również ramy prawne, między innymi poprzez wprowadzenie nowych przepisów dotyczących wdrażania sieci 5G, budowy nowych sieci stacjonarnych o dużej przepustowości oraz wprowadzania nowych rozwiązań w celu lepszej ochrony konsumentów.

65 Komisja przypomina, że głównym celem kar, o których mowa w art. 260 ust. 3 TFUE, jest zapewnienie transpozycji prawodawstwa Unii w terminach w nim wskazanych i zapobieganie powtarzaniu się tego typu naruszeń. Transpozycja dyrektywy w terminach w niej wskazanych nie jest jej zdaniem zwykłą kwestią formalną, lecz podstawowym obowiązkiem nałożonym na państwa członkowskie w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii.

66 W duplice Republika Łotewska podtrzymuje swoje stanowisko i dodaje, że po przyjęciu przepisów, o których poinformowała Komisję w dniu 17 listopada 2022 r., transpozycja dyrektywy 2018/1972 do prawa łotewskiego jest pełna.

67 W piśmie procesowym z dnia 30 czerwca 2023 r. Komisja twierdzi natomiast, że przepisy te nie transponują niektórych przepisów dyrektywy 2018/1972 oraz że transponują w sposób niepełny inne przepisy tej dyrektywy.

68 W uwagach w przedmiocie tego pisma procesowego Republika Łotewska potwierdza swoje stanowisko, zgodnie z którym poprzez rzeczone przepisy dokonano pełnej transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa łotewskiego.

Ocena Trybunału

69 Ponieważ, jak wynika z pkt 43 niniejszego wyroku, ustalono, że po upływie wyznaczonego w uzasadnionej opinii terminu Republika Łotewska nie poinformowała Komisji o środkach zapewniających pełną transpozycję dyrektywy 2018/1972 w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE, stwierdzone w ten sposób uchybienie wchodzi w zakres stosowania tego przepisu.

70 Komisja wnosi o nałożenie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu.

71 Otóż z orzecznictwa Trybunału wynika, że zastosowanie jednego z tych dwóch środków zależy od zdolności każdego z nich do osiągnięcia realizowanego celu stosownie do okoliczności danego przypadku. O ile nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka nacisku miałoby tendencję do utrwalania się, o tyle zasądzenie zapłaty ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].

– *W przedmiocie wniosku o nałożenie okresowej kary pieniężnej*

72 Co się tyczy celowości nałożenia okresowej kary pieniężnej w niniejszej sprawie, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zastosowanie okresowej kary pieniężnej jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie, za które kara ma zostać nałożona, trwa do czasu oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał, to jest do dnia zakończenia postępowania [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 55, 57 i przytoczone tam orzecznictwo].

73 Z powyższego wynika, że w celu ustalenia, czy w niniejszej sprawie można rozważyć nałożenie okresowej kary pieniężnej, należy zbadać, czy stwierdzone w pkt 43 niniejszego wyroku uchybienie trwało do dnia zakończenia postępowania, co nastąpiło w dniu 7 grudnia 2022 r.

74 W tym kontekście Trybunał orzekł już, że sformułowanie „obowiązek poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji", zawarte w art. 260 ust. 3 TFUE, dotyczy ciążącego na państwach członkowskich obowiązku przekazania wystarczająco jasnych i precyzyjnych informacji o przepisach transponujących dyrektywę. W celu spełnienia obowiązku pewności prawa i zapewnienia transpozycji wszystkich przepisów tej dyrektywy na całym danym terytorium państwa członkowskie są zobowiązane, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, do wskazania – w odniesieniu do każdego przepisu danej dyrektywy – przepisu lub przepisów krajowych, w drodze których wypełniły one w swojej opinii różne zobowiązania nałożone na nie w tej samej dyrektywie. Jeśli informacje te zostaną przekazane, w stosownym wypadku wraz z przedstawieniem tabeli korelacji, to aby móc nałożyć na dane państwo członkowskie przewidzianą w art. 260 ust. 3 TFUE karę pieniężną, Komisja powinna ustalić, że niektórych przepisów transponujących w oczywisty sposób brakuje lub nie obejmują one całego terytorium danego państwa członkowskiego, przy czym w ramach postępowania sądowego wszczętego na podstawie tego przepisu Trybunał nie ma obowiązku zbadania, czy przepisy krajowe notyfikowane Komisji prawidłowo transponują przepisy rozpatrywanej

dyrektywy [zob. podobnie wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 51, 59 i przytoczone tam orzecznictwo].

75 W tym względzie z akt przedstawionych Trybunałowi wynika, że w dniu 17 listopada 2022 r. Republika Łotewska poinformowała Komisję o niektórych przepisach. W duplice rzeczone państwo członkowskie wyraźnie twierdzi, że jego zdaniem przepisy te w pełni transponują dyrektywę 2018/1972 do prawa łotewskiego.

76 Natomiast w piśmie procesowym z dnia 30 czerwca 2023 r. Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że Republika Łotewska na ten dzień nadal nie poinformowała jej o przepisach transponujących art. 1 ust. 4, art. 35 ust. 7 i 9, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 3, art. 69 ust. 4, art. 96 ust. 4, a także art. 100 i 112 dyrektywy 2018/1972. Ponadto zdaniem Komisji art. 43 ust. 2, art. 61 ust. 4, art. 62 ust. 2, art. 76 ust. 2, art. 80 ust. 3 zdanie drugie i art. 102 ust. 2 tej dyrektywy nie zostały w pełni transponowane do łotewskiego porządku prawnego.

77 Komisja nie dostarczyła zatem żadnej informacji pozwalającej uznać, że przepisy, o których poinformowała ją w dniu 17 listopada 2022 r. Republika Łotewska, nie transponowały w sposób oczywisty dyrektywy 2018/1972 do prawa łotewskiego lub nie objęły całego terytorium tego państwa członkowskiego.

78 Poza tym w uwagach w przedmiocie pisma procesowego z dnia 30 czerwca 2023 r. Republika Łotewska nie tylko potwierdziła, że jej zdaniem wraz z przyjęciem tych przepisów transpozycja dyrektywy 2018/1972 stała się pełna, lecz również wskazała powody, dla których przepisy tej dyrektywy, wspomniane w pkt 76 niniejszego wyroku, powinny zostać uznane za w pełni transponowane do prawa łotewskiego.

79 Podobnie w piśmie z dnia 1 lutego 2024 r., o którym wspomniano w pkt 26 tego wyroku, Komisja poinformowała Trybunał jedynie o wyniku analizy przepisów, o których została poinformowana po dniu 15 sierpnia 2023 r., oraz zgłosiła brak porozumienia pomiędzy nią a Republiką Łotewską co do transpozycji art. 112 ust. 1 dyrektywy 2018/1972.

80 Biorąc zaś pod uwagę orzecznictwo wspomniane w pkt 74 niniejszego wyroku, w ramach postępowania wszczętego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE Trybunał nie ma obowiązku wypowiadania się w kwestii, czy takie przepisy krajowe zapewniają prawidłową transpozycję przepisów rzeczonej dyrektywy.

81 Ponieważ Komisja uważa, że notyfikowane przez państwo członkowskie przepisy transponujące dyrektywę nie zapewniają prawidłowej transpozycji tej dyrektywy, karę pieniężną można nałożyć na to państwo członkowskie dopiero po rozpoznaniu skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE [zob. podobnie wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 55–57].

82 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że poprzez poinformowanie w dniu 17 listopada 2022 r. Komisji o przepisach, w drodze których w swojej opinii Republika Łotewska wypełniła w całości zobowiązania nałożone na nią w dyrektywie 2018/1972, państwo to usunęło uchybienie stwierdzone w pkt 43 niniejszego wyroku.

83 Tym samym wniosek Komisji o zasądzenie od Republiki Łotewskiej zapłaty okresowej kary pieniężnej należy oddalić.

– *W przedmiocie wniosku o nałożenie ryczałtu*

84 Jeśli chodzi o celowość nałożenia w niniejszej sprawie ryczałtu, to należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie, na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].

85 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że niezależnie od faktu, że Republika Łotewska współpracowała ze służbami Komisji przez cały czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i że informowała je o przyczynach, które uniemożliwiały jej dokonanie transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa łotewskiego, wszystkie okoliczności prawne i faktyczne dotyczące stwierdzonego uchybienia, a mianowicie brak poinformowania o środkach niezbędnych do dokonania pełnej transpozycji tej dyrektywy po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a nawet w dniu wniesienia rozpatrywanej skargi, wskazują, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się w przyszłości podobnych naruszeń prawa Unii wymaga przyjęcia środka odstraszającego takiego jak nałożenie ryczałtu [zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo].

86 Stwierdzenia tego nie podważa argumentacja Republiki Łotewskiej przedstawiona w pkt 60–63 niniejszego wyroku.

87 Po pierwsze bowiem, jeśli chodzi o podnoszoną okoliczność, że istniejące wcześniej ramy prawne były już wystarczające, to z orzecznictwa przywołanego w pkt 33 niniejszego wyroku wynika, iż jeżeli dyrektywa wyraźnie przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, że przepisy niezbędne do jej wykonania zawierają odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji, to w każdym wypadku państwa członkowskie muszą przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy.

88 Po drugie, o ile okoliczność, że uchybienie stwierdzone w pkt 43 niniejszego wyroku nie miało negatywnych skutków, mogłaby mieć – przy założeniu, że zostanie wykazana – znaczenie przy ocenie wagi tego uchybienia do celów obliczenia kwoty ryczałtu, o tyle nie może ona mieć takiego znaczenia dla celów oceny celowości nałożenia takiej kary.

89 Po trzecie, jak słusznie twierdzi Komisja, poinformowanie o przepisach transponujących dyrektywę nie jest kwestią formalną. Obowiązek przyjęcia przepisów krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania o tych przepisach Komisji stanowią bowiem zasadnicze obowiązki państw członkowskich w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo].

90 Biorąc pod uwagę powyższe, na Republikę Łotewską należy nałożyć ryczałt.

91 Jeżeli chodzi o obliczenie kwoty tego ryczałtu, to należy przypomnieć, że w ramach wykonywania przysługujących Trybunałowi uprawnień do swobodnej oceny w tej dziedzinie, zakreślonych w propozycjach Komisji, do Trybunału należy ustalenie kwoty ryczałtu, którą można zasądzić od

państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE w taki sposób, aby była ona, z jednej strony – stosowna do okoliczności, a z drugiej strony – proporcjonalna do uchybienia, którego się dopuszczono. Do istotnych w tym względzie czynników należą: waga stwierdzonego uchybienia, czas jego trwania oraz zdolność płatnicza danego państwa członkowskiego [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo].

92 Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o wagę naruszenia, to należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem wspomnianym w pkt 89 niniejszego wyroku obowiązek przyjęcia środków krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych środkach stanowią zasadnicze obowiązki państw członkowskich zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, a zatem uchybienie tym zobowiązaniom należy uznać za mające pewną wagę.

93 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że – jak wynika z pkt 43 niniejszego wyroku – na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli na dzień 23 listopada 2021 r., Republika Łotewska uchybiła ciążącym na niej na mocy dyrektywy 2018/1972 zobowiązaniom w zakresie transpozycji, w związku z czym pełna skuteczność prawa Unii nie była zapewniona.

94 Ponadto, jak podkreśla Komisja, dyrektywa 2018/1972 jest głównym aktem prawodawczym w dziedzinie łączności elektronicznej.

95 W szczególności, zgodnie przede wszystkim z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, dyrektywa ta „ustanawia zharmonizowane ramy prawne regulujące sieci łączności elektronicznej, usługi łączności elektronicznej, urządzenia i usługi towarzyszące i niektóre aspekty urządzeń końcowych. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych i, w stosownych przypadkach, innych właściwych organów oraz zbiór procedur w celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania ram prawnych w obrębie Unii”.

96 Dalej, zgodnie z art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, jej celami są, z jednej strony, wdrożenie rynku wewnętrznego w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej prowadzące do realizacji i rozpowszechniania sieci o bardzo dużej przepustowości, powstania zrównoważonej konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej, dostępności, bezpieczeństwa sieci i usług oraz korzyści dla użytkownika końcowego; oraz z drugiej strony, zapewnienie świadczenia w całej Unii publicznie dostępnych, przystępnych cenowo usług dobrej jakości poprzez skuteczną konkurencję i wybór, aby sprostać sytuacjom, w których rynek nie zaspokaja w sposób zadowalający potrzeb użytkowników końcowych, w tym użytkowników z niepełnosprawnościami, tak aby mieli oni dostęp do usług na równi z innymi użytkownikami końcowymi, oraz ustanowić niezbędne prawa użytkowników końcowych.

97 Jak bowiem wynika z motywów 2 i 3 omawianej dyrektywy, wprowadza ona zmiany w obowiązujących przed jej przyjęciem ramach regulacyjnych w celu uwzględnienia rozwoju techniki i sytuacji rynkowej.

98 Bez wątpienia, jak wskazuje Republika Łotewska, omawiany sektor jest już uregulowany innymi aktami prawa Unii, które wspomniana dyrektywa zmienia lub zastępuje.

99 Niemniej jednak dyrektywa ta nie ogranicza się do skodyfikowania tych aktów. Jak bowiem podkreśla Komisja, a Republika Łotewska temu nie zaprzecza, EKŁE zwiększa między innymi możliwości wyboru i prawa konsumentów, zapewniając wyższe standardy usług

komunikacyjnych, a także wzmacnia rolę krajowych organów regulacyjnych poprzez ustanowienie minimalnego zestawu kompetencji dla tych organów, a także zwiększenie ich niezależności poprzez ustanowienie wymogów dotyczących ich powoływania i obowiązków w kwestii przekazywania informacji. Ponadto EKŁE reguluje różne aspekty świadczenia usług łączności elektronicznej, w tym obowiązki świadczenia usługi powszechnej, zasoby numeracyjne i prawa użytkowników końcowych. Wzmocnienie przepisów regulujących organizację sektora łączności elektronicznej ustanowionych w EKŁE ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, w szczególności w odniesieniu do przystępnego cenowo dostępu do wspomnianych usług.

100 Tymczasem, jak słusznie twierdzi Komisja, brak transpozycji dyrektywy 2018/1972 przez Republikę Łotewską po pierwsze zakłóca praktyki regulacyjne w całej Unii w odniesieniu do zarządzania systemem łączności elektronicznej, wydawania zezwoleń na korzystanie z widma i zasad dostępu do rynku. Wskutek tego przedsiębiorstwa nie mogą korzystać ani z bardziej spójnych i przewidywalnych procesów przyznawania lub odnawiania istniejących praw do użytkowania widma, ani z przewidywalności regulacyjnej zapewnianej przez minimalny 20-letni okres ważności licencji na użytkowanie widma. Takie nieprawidłowości mają bezpośredni wpływ na dostępność i rozwój sieci o bardzo dużej przepustowości w Unii. Po drugie konsumenci nie mogą korzystać z szeregu wymiernych korzyści, które zapewnia im wspomniana dyrektywa, takich jak rozwiązania dotyczące dostępu do przystępnych cenowo usług łączności, wymóg jasnego informowania o umowie, wymogi dotyczące jasności w zakresie taryf, ułatwienie zmiany dostawcy sieci w celu uzyskania bardziej przystępnych cen detalicznych oraz wymóg zapewnienia przez operatorów równego dostępu do usług łączności użytkownikom końcowym z niepełnosprawnościami.

101 W ramach oceny wagi uchybienia do celów ustalenia kwoty ryczałtu należy jednak wziąć pod uwagę, że w trakcie procedury Republika Łotewska poinformowała Komisję o przepisach transponujących znaczną liczbę przepisów dyrektywy 2018/1972 i że w dniu 17 listopada 2022 r. rzeczone państwo członkowskie poinformowało Komisję o przepisach, w drodze których w swojej opinii wypełniło w całości zobowiązania nałożone na nie w tej dyrektywie.

102 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o czas trwania uchybienia, to należy przypomnieć, że przy jego ocenie zasadniczo należy uwzględnić stan w momencie, w którym Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, i że tę ocenę okoliczności faktycznych należy uznać za dokonaną w dniu zakończenia postępowania [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo].

103 Jeśli chodzi, z jednej strony, o początek okresu uwzględnianego przy ustalaniu kwoty ryczałtu nakładanego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, to Trybunał orzekł, że – w odróżnieniu od dziennej okresowej kary pieniężnej – datą, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie czasu trwania rozpatrywanego uchybienia, nie jest data upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, lecz data upływu terminu transpozycji przewidzianego w danej dyrektywie [zob. podobnie wyroki z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 79; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 90].

104 W niniejszej sprawie nie podważono skutecznie tego, że na dzień upływu terminu transpozycji wskazanego w art. 124 dyrektywy 2018/1972, czyli do dnia 21 grudnia 2020 r., Republika Łotewska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zapewnienia pełnej transpozycji tej dyrektywy i, wobec tego, nie poinformowało o nich Komisji.

105 Z drugiej strony, jak wynika z pkt 82 niniejszego wyroku, w dniu 17 listopada 2022 r. Republika Łotewska usunęła uchybienie stwierdzone w pkt 43 niniejszego wyroku.

106 Wynika z tego, że uchybienie to trwało pomiędzy dniem 22 grudnia 2020 r. a dniem 16 listopada 2022 r., czyli przez okres 694 dni, co oznacza, że trwało ono przez bardzo długi czas.

107 Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę, że wspomniany czas trwania uchybienia mógł być częściowo skutkiem wyjątkowych okoliczności związanych z pandemią COVID-19, a następnie z wojną napastniczą prowadzoną przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie. Republika Łotewska utrzymuje bowiem, co nie zostało zakwestionowane, że powyższe, nieprzewidywalne i niezależne od jej woli okoliczności opóźniły proces legislacyjny niezbędny do transpozycji dyrektywy 2018/1972, a tym samym wydłużyły okres trwania rzeczonego uchybienia.

108 Jeśli chodzi, w trzeciej kolejności, o zdolność płatniczą rzeczonego państwa członkowskiego, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że należy wziąć pod uwagę PKB tego państwa członkowskiego według stanu na dzień dokonywania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych [zob. podobnie wyroki z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 85; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 97].

109 W skardze Komisja proponuje, by oprócz PKB Republiki Łotewskiej uwzględnić także jej znaczenie instytucjonalne w Unii wyrażone liczbą głosów, jaką to państwo członkowskie dysponuje w Parlamencie Europejskim. Komisja uważa również, że w celu zapewnienia proporcjonalnego i odstraszającego charakteru kar, o których nałożenie na wspomniane państwo członkowskie wnosi ona do Trybunału, należy zastosować współczynnik korygujący wynoszący 4,5.

110 Jednakże Trybunał wyjaśnił niedawno bardzo wyraźnie, z jednej strony, że uwzględnianie znaczenia instytucjonalnego danego państwa członkowskiego nie wydaje się być niezbędne do zapewnienia wystarczającego skutku odstraszającego i skłonienia tego państwa członkowskiego do tego, by zmieniło swoje obecne lub przyszłe postępowanie, a z drugiej strony, że Komisja nie wykazała, na podstawie jakich obiektywnych kryteriów ustaliła wartość współczynnika korygującego na 4,5 [zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel), C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 115, 117].

111 Biorąc pod uwagę powyższe i w świetle swobody oceny przyznanej Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, który przewiduje, że wysokość nakładanego przez niego ryczałtu nie może przekroczyć kwoty wskazanej przez Komisję, należy uznać, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się w przyszłości uchybień analogicznych do tego wynikającego z naruszenia art. 124 dyrektywy 2018/1972 i wpływających na pełną skuteczność prawa Unii wymaga nałożenia ryczałtu, którego kwotę należy określić na 300 000 EUR.

112 Należy zatem zasądzić od Republiki Łotewskiej zapłatę na rzecz Komisji ryczałtu w wysokości 300 000 EUR.

W przedmiocie kosztów

113 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

114 W niniejszej sprawie oddalenie wniosku Komisji o zasądzenie od Republiki Łotewskiej zapłaty okresowej kary pieniężnej związane jest ze sposobem postępowania tego państwa członkowskiego, ponieważ przyjęło ono przepisy, w drodze których w swojej opinii wypełniło w całości zobowiązania nałożone na nie w dyrektywie 2018/1972, i poinformowało o nich Komisję dopiero po wniesieniu skargi rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu.

115 W tym stanie rzeczy, wobec braku możliwości dokonania właściwego rozróżnienia między kosztami związanymi z uchybieniem stwierdzonym w pkt 43 niniejszego wyroku a kosztami związanymi z oddaleniem tego wniosku, Republika Łotewska ponosi – zgodnie z żądaniami Komisji – poza swoimi własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej i, wobec tego, niepoinformowanie Komisji Europejskiej o tych przepisach, Republika Łotewska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 124 ust. 1 tej dyrektywy.**

2) **Od Republiki Łotewskiej zasądza się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej ryczałtu w wysokości 300 000 EUR.**

3) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

4) **Republika Łotewska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**

Podpisy