



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

8 de julho de 2019*

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito — Diretiva 2014/61/UE — Falta de transposição e/ou de comunicação das medidas de transposição — Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Pedido de condenação no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária — Cálculo do montante da sanção pecuniária compulsória»

No processo C-543/17,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos dos artigos 258.º e 260.º, n.º 3, TFUE, que deu entrada em 15 de setembro de 2017,

Comissão Europeia, representada por J. Hottiaux, C. Cattabriga, L. Nicolae, G. von Rintelen e R. Troosters, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado inicialmente por P. Cottin, C. Pochet, J. Van Holm e L. Cornelis, e em seguida por P. Cottin e C. Pochet, na qualidade de agentes, assistidos por P. Vernet, S. Depré e M. Lambert de Rouvrt, advogados, bem como por A. Van Acker e N. Lollo, peritos,

demandado,

apoiado por:

República Federal da Alemanha, representada inicialmente por T. Henze e S. Eisenberg, e em seguida por S. Eisenberg, na qualidade de agentes,

República de Estónia, representada por N. Grünberg, na qualidade de agente,

Irlanda, representada por M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por G. Gilmore, BL, e P. McGarry, SC,

Reino de Espanha, representado inicialmente por A. Gavela Llopis e A. Rubio González, e em seguida por A. Rubio González, na qualidade de agentes,

República Francesa, representada por E. de Moustier, C. David, A.-L. Desjonquères, I. Cohen, B. Fodda e D. Colas, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

República Italiana, representada por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

República da Lituânia, representada inicialmente por G. Taluntytė, L. Bendoraitytė e D. Kriaučiūnas, e em seguida por L. Bendoraitytė, na qualidade de agentes,

Hungria, representada por M. Z. Fehér, G. Koós e Z. Wagner, na qualidade de agentes,

República da Áustria, representada por G. Hesse, G. Eberhard e C. Drexel, na qualidade de agentes,

Roménia, representada por C.-R. Canțăr, R. I. Hațieganu e L. Lițu, na qualidade de agentes,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader, F. Biltgen (relator), K. Jürimäe e C. Lycourgos, presidentes de secção, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: M.-A. Gaudissart, secretário adjunto,

vistos os autos e após a audiência de 22 de janeiro de 2019,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de abril de 2019,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que, por um lado, declare que, ao não adotar, até 1 de janeiro de 2016, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2014/61/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito (JO 2014, L 155, p. 1), ou, em todo o caso, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º da referida diretiva e, por outro, condene este Estado-Membro no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária de um montante inicialmente fixado em 54 639,36 euros, por fim reduzido para 6 071,04 euros, a contar da prolação do acórdão por incumprimento da obrigação de comunicar as medidas de transposição da referida diretiva.

Quadro jurídico

- 2 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2014/61:

«1. A presente diretiva visa facilitar e incentivar a implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito promovendo a utilização conjunta das infraestruturas físicas existentes e possibilitando uma implantação mais eficiente de novas infraestruturas físicas, de modo a reduzir os custos de implantação dessas redes.

2. A presente diretiva estabelece requisitos mínimos relacionados com obras de engenharia civil e infraestruturas físicas, tendo em vista aproximar certos aspetos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros nesses domínios.

3. Os Estados-Membros podem manter ou introduzir medidas conformes com o direito da União que ultrapassem os requisitos mínimos estabelecidos pela presente diretiva com vista a melhor alcançar o objetivo referido no n.º 1.

[...]»

3 O artigo 2.º desta diretiva, intitulado «Definições», tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, são aplicáveis as definições que figuram na Diretiva 2002/21/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro) (JO 2002, L 108, p. 33)].

São igualmente aplicáveis as seguintes definições:

[...]

7. “Infraestrutura física no edifício”, uma infraestrutura física ou instalação nas instalações do utilizador final, incluindo elementos em regime de copropriedade, destinada a alojar redes de acesso com e/ou sem fios capazes de fornecer serviços de comunicações eletrónicas e que ligam o ponto de acesso do edifício ao ponto de terminação de rede;

8. “Infraestrutura física no edifício preparada para débitos elevados”, uma infraestrutura física no edifício destinada a alojar ou permitir o fornecimento de elementos de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito;

9. “Grandes obras de renovação”, obras de construção ou engenharia civil nas instalações do utilizador final que incluem alterações estruturais em toda a infraestrutura física no edifício ou numa parte significativa da mesma e que necessitam de uma licença de construção;

[...]

11. “Ponto de acesso”, um ponto físico, situado dentro ou fora do edifício, acessível às empresas que fornecem ou estão autorizadas a fornecer redes de comunicações públicas, mediante o qual é disponibilizada uma ligação à infraestrutura física no edifício preparada para débitos elevados.»

4 O artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2014/61 dispõe:

«Os Estados-Membros exigem que os operadores de rede satisfaçam os pedidos escritos razoáveis de levantamento no terreno de elementos específicos das suas infraestruturas físicas que lhes sejam apresentados por uma empresa que forneça ou esteja autorizada a fornecer redes de comunicações públicas. Esses pedidos devem especificar os elementos da rede pertinentes para a implantação de elementos de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito. Os levantamentos no terreno dos elementos de rede especificados devem ser autorizados em condições proporcionadas, não discriminatórias e transparentes no prazo de um mês a contar da data de receção do pedido escrito, sem prejuízo das limitações previstas no n.º 1.»

5 Nos termos do artigo 8.º desta diretiva:

«1. Os Estados-Membros asseguram que todos os novos edifícios construídos nas instalações dos utilizadores finais, incluindo os seus elementos em regime de copropriedade, para os quais tenham sido apresentados pedidos de licenças de construção após 31 de dezembro de 2016, estejam equipados com infraestruturas físicas preparadas para débitos elevados que cheguem aos pontos terminais de rede. Esta obrigação é igualmente aplicável no caso de grandes obras de renovação para as quais tenham sido apresentados pedidos de licenças de construção após 31 de dezembro de 2016.

2. Os Estados-Membros asseguram que todos os novos edifícios de habitação multifamiliar, para os quais tenham sido apresentados pedidos de licenças de construção após 31 de dezembro de 2016, estejam equipados com um ponto de acesso. Esta obrigação é igualmente aplicável no caso de grandes obras de renovação em edifícios de habitação multifamiliar para as quais tenham sido apresentados pedidos de licenças de construção após 31 de dezembro de 2016.

3. Os edifícios equipados de acordo com este artigo estão habilitados para receber o rótulo voluntário “apto para banda larga” nos Estados-Membros que tenham escolhido introduzi-lo.

4. Os Estados-Membros podem estabelecer derrogações às obrigações previstas nos n.ºs 1 e 2 para determinadas categorias de edifícios, nomeadamente moradias unifamiliares ou grandes obras de renovação se o cumprimento dessas obrigações for desproporcionado em termos de custo para proprietários individuais ou conjuntos ou em termos de tipo de edifício, como no caso de determinadas categorias de monumentos, edifícios históricos, residências de férias, edifícios militares ou outros edifícios utilizados para efeitos de segurança nacional. Tais derrogações devem ser devidamente fundamentadas. As partes interessadas devem ter a oportunidade de apresentar observações sobre o projeto de derrogações num prazo razoável. As referidas derrogações devem ser notificadas à Comissão.»

6 O artigo 13.º da referida diretiva, intitulado «Transposição», prevê:

«Os Estados-Membros adotam e publicam as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 1 de janeiro de 2016. Os Estados-Membros informam a Comissão desse facto.

Os Estados-Membros aplicam essas medidas a partir de 1 de julho de 2016.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades dessa referência são estabelecidas pelos Estados-Membros.»

Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

7 Não tendo recebido do Reino da Bélgica qualquer informação relativa à adoção e à publicação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2014/61 no termo do prazo de transposição previsto no artigo 13.º desta diretiva, ou seja, 1 de janeiro de 2016, a Comissão enviou a este Estado-Membro, em 23 de março de 2016, uma notificação para cumprir.

8 A resposta do Reino da Bélgica, de 11 de julho de 2016, revelou que, nessa data, as medidas de transposição estavam apenas em preparação. Por conseguinte, a Comissão, em 30 de setembro de 2016, enviou um parecer fundamentado ao referido Estado-Membro, convidando-o a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento às exigências da Diretiva 2014/61 no prazo de dois meses a contar da sua receção.

- 9 Tendo a Comissão concedido, a pedido das autoridades belgas, uma prorrogação do prazo de resposta até 28 de fevereiro de 2017, o Reino da Bélgica respondeu ao parecer fundamentado por cartas de 21 de fevereiro e de 28 de março de 2017, em que informava a Comissão de que a transposição da Diretiva 2014/61 estava em curso. O Reino da Bélgica anexou às referidas cartas projetos de medidas de transposição, bem como a versão consolidada da ordonnance du 3 juillet 2008 relative aux chantiers de voirie de la Région de Bruxelles-Capitale (Despacho de 3 de julho de 2008 relativo às obras rodoviárias da Região de Bruxelas-Capital, Bélgica).
- 10 Considerando que o Reino da Bélgica não tinha transposto de forma completa a Diretiva 2014/61 nem comunicado as correspondentes medidas de transposição nacionais, a Comissão intentou a presente ação.
- 11 Por cartas de 10 e 25 de agosto e de 12 de setembro de 2017, o Reino da Bélgica comunicou à Comissão diversas medidas legislativas destinadas a transpor a Diretiva 2014/61 a nível federal e na Região da Flandres.
- 12 Na réplica, a Comissão precisou que, apesar dos importantes progressos registados ao nível da transposição da Diretiva 2014/61 na Bélgica após a apresentação da petição, continuava a ser necessária a adoção de medidas adicionais para transpor completamente a referida diretiva. Esta necessidade foi, de resto, reconhecida pelas próprias autoridades belgas. Consequentemente, embora tenha, nessa fase do processo, reduzido para 12 142,08 euros o montante da sanção pecuniária compulsória diária a cujo pagamento pretendia que o Reino da Bélgica fosse condenado, a Comissão manteve os seus pedidos.
- 13 Na audiência, atendendo aos progressos adicionais feitos pelo Reino da Bélgica em matéria de transposição da Diretiva 2014/61 após a apresentação da réplica, a Comissão precisou que apenas subsistiam lacunas ao nível da Região de Bruxelas-Capital e reduziu para 6 071,04 euros o montante da sanção pecuniária compulsória diária pedida. Em contrapartida, essa instituição manteve os seus outros pedidos.
- 14 Por Decisões do presidente do Tribunal de Justiça de 5 de fevereiro de 2018 e de 21 de novembro de 2018, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República da Lituânia, a Hungria e a República da Áustria, por um lado, bem como a Roménia, por outro, foram admitidos a intervir em apoio dos pedidos do Reino da Bélgica.

Quanto à ação

Quanto ao incumprimento baseado no artigo 258.º TFUE

Argumentos das partes

- 15 Segundo a Comissão, ao não ter adotado, até 1 de janeiro de 2016, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2014/61 ou, em todo o caso, ao não ter comunicado essas disposições à Comissão, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º desta diretiva.
- 16 A Comissão recorda, nomeadamente, que as disposições de uma diretiva devem ser transpostas com uma força vinculativa incontestável, com a especificidade, a precisão e a clareza requeridas, para satisfazer a exigência da segurança jurídica, e que os Estados-Membros não podem invocar situações internas ou dificuldades práticas para justificar a não transposição de uma diretiva no prazo fixado

pelo legislador da União. Cabe, por conseguinte, a cada Estado-Membro tomar em consideração as etapas necessárias para a adoção da legislação requerida, em conformidade com a sua ordem jurídica interna, a fim de assegurar que a transposição possa ser efetuada no prazo fixado.

- 17 No caso em apreço, por força do artigo 13.º da Diretiva 2014/61, os Estados-Membros eram obrigados a adotar as medidas nacionais necessárias para transpor as disposições desta diretiva até 1 de janeiro de 2016 e a informar a Comissão desse facto. Ora, resulta das diversas comunicações do Reino da Bélgica que, mais de um ano e meio após o termo do prazo de transposição fixado pela referida diretiva, este Estado-Membro não tinha adotado todas as medidas necessárias para a sua completa transposição. Assim, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 30 de setembro de 2016, e mesmo na data em que a Comissão tomou a decisão de intentar a presente ação, a saber, em 13 de julho de 2017, os artigos 2.º a 11.º da Diretiva 2014/61 não tinham sido objeto de transposição completa na Bélgica, só tinham sido transpostos os artigos 5.º e 6.º e apenas no que respeita à Região de Bruxelas-Capital.
- 18 É certo que, na réplica, a Comissão indicou que tinha recebido uma notificação do Reino da Bélgica relativa a um certo número de medidas de transposição adotadas após a propositura da ação. Contudo, resultava dessas notificações que o referido Estado-Membro ainda não tinha procedido à transposição completa das disposições dos artigos 2.º a 4.º, do artigo 7.º, n.º 1, e dos artigos 8.º e 10.º da Diretiva 2014/61.
- 19 Na audiência, a Comissão precisou que, nesta fase do processo, não obstante os novos progressos realizados, não podia ainda ser constatada a transposição completa do artigo 2.º, pontos 7 a 9 e 11, do artigo 4.º, n.º 5, e do artigo 8.º da Diretiva 2014/61.
- 20 O Reino da Bélgica salienta que, desde o início do procedimento pré-contencioso, e a fim de respeitar o princípio da cooperação leal, não procurou eludir o facto de que havia ainda que adotar certas disposições nacionais para assegurar a transposição integral da Diretiva 2014/61. Contudo, este Estado-Membro observa que as diferentes autoridades competentes a este respeito, a saber, o Estado federal, a Região de Bruxelas-Capital, a Região da Valónia, a Comunidade Francesa, a Região e a Comunidade Flamengas, bem como a Comunidade Germanófona (Bélgica), adotaram, cada uma na sua área de competência, disposições com vista à transposição desta diretiva ou, pelo menos, adotaram as medidas necessárias com vista à adoção de tais disposições. De resto, no decurso do processo, a própria Comissão reconheceu a realidade desses esforços, reduzindo o montante da sanção pecuniária compulsória diária pedida.
- 21 Por outro lado, embora não conteste a declaração da Comissão segundo a qual deviam ainda ser adotadas certas medidas, o Reino da Bélgica expressou, na tréplica, o seu desacordo com a Comissão quanto aos pormenores das medidas que faltava ainda tomar.
- 22 Por último, na audiência, atendendo à circunstância de a Comissão só manter as suas acusações no que respeita à falta de transposição de certas disposições da Diretiva 2014/61 no que respeita à Região de Bruxelas-Capital, o Reino da Bélgica reconheceu que ainda não tinha procedido à transposição dessas disposições nem à comunicação das medidas de transposição.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 23 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (Acórdãos de 30 de janeiro de 2002, Comissão/Grécia, C-103/00, EU:C:2002:60, n.º 23, e de 21 de março de 2019, Comissão/Itália, C-498/17, EU:C:2019:243, n.º 29).

- 24 No caso em apreço, a Comissão enviou o seu parecer fundamentado ao Reino da Bélgica em 30 de setembro de 2016, pelo que o prazo de dois meses nele fixado terminava em 30 de novembro de 2016. É pacífico, todavia, que esse prazo, que foi prorrogado pela Comissão a pedido das autoridades belgas, expirou afinal em 28 de fevereiro de 2017. É, portanto, à luz do estado da legislação interna em vigor nessa data que há que apreciar a existência ou não do alegado incumprimento (v., por analogia, Acórdão de 9 de dezembro de 2004, Comissão/França, C-177/03, EU:C:2004:784, n.º 25).
- 25 Ora, além de resultar da resposta do Reino da Bélgica de 21 de fevereiro de 2017 que, nessa data, não tinha sido efetuada uma transposição completa para o direito nacional da Diretiva 2014/61, é pacífico que esta situação não tinha evoluído em 28 de fevereiro de 2017, dado que, entretanto, não tinha sido comunicada à Comissão nenhuma medida adicional de transposição da referida diretiva.
- 26 Por conseguinte, há que concluir que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, conforme prorrogado pela Comissão, o Reino da Bélgica não tinha adotado as medidas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2014/61 nem comunicado as medidas de transposição da mesma.
- 27 Assim, há que declarar que, ao não ter adotado, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 30 de setembro de 2016, conforme prorrogado pela Comissão, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2014/61 e, *a fortiori*, ao não ter comunicado à Comissão essas medidas de transposição, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º desta diretiva.

Quanto ao incumprimento baseado no artigo 260.º, n.º 3, TFUE

Quanto ao âmbito de aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE

– Argumentos das partes

- 28 Segundo a Comissão, o artigo 260.º, n.º 3, TFUE foi introduzido pelo Tratado de Lisboa com o objetivo de reforçar o dispositivo sancionatório previamente instituído pelo Tratado de Maastricht. Tendo em conta o caráter inovador desta disposição e a necessidade de preservar a transparência e a segurança jurídica, esta instituição adotou a Comunicação sobre a aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE (JO 2011, C 12, p. 1).
- 29 Esta disposição tem como objetivo dar um incentivo mais forte aos Estados-Membros para transporem as diretivas nos prazos estabelecidos pelo legislador da União e garantir a aplicação da legislação da União.
- 30 A Comissão considera que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE se aplica tanto em caso de falta total de comunicação das medidas de transposição de uma diretiva como em caso de comunicação parcial dessas medidas.
- 31 Por outro lado, esta instituição considera que, uma vez que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE evoca o incumprimento, por parte de um Estado-Membro, da sua obrigação de comunicar «medidas de transposição de uma diretiva», esta disposição não se aplica unicamente em caso de falta de notificação das medidas nacionais de transposição de uma diretiva, mas é suscetível de ser aplicada quando um Estado-Membro não adotou tais medidas. Uma interpretação puramente formalista desta disposição, segundo a qual esta última visasse unicamente assegurar a notificação efetiva das medidas nacionais, não garantiria uma transposição pertinente de todas as obrigações decorrentes da diretiva em questão e privaria a obrigação de transposição das diretivas para o direito nacional de qualquer efeito útil.

- 32 No caso em apreço, trata-se precisamente de punir a falta de adoção e de publicação, bem como, consequentemente, a não comunicação à Comissão, pelo Reino da Bélgica, de todas as disposições jurídicas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2014/61 para o direito nacional.
- 33 Em resposta aos argumentos apresentados pelo Reino da Bélgica para contestar a aplicabilidade do artigo 260.º, n.º 3, TFUE ao caso em apreço, a Comissão alega, nomeadamente, que, ao contrário do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, o artigo 260.º, n.º 3, TFUE não constitui uma derrogação de uma regra geral e não deve, portanto, ser interpretado de forma estrita. Com efeito, esta disposição tem um âmbito de aplicação específico.
- 34 Resulta dos trabalhos preparatórios do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa que havia que fazer uma distinção entre uma transposição completa de uma diretiva e uma transposição conforme de uma diretiva. Com efeito, à luz da nota de envio do Praesidium da Convenção Europeia, de 12 de maio de 2003 (CONV 734/03), é pacífico que, para os autores do texto, a fiscalização da conformidade deve incidir apenas sobre as medidas de transposição efetivamente adotadas pelo Estado-Membro, sendo que, logicamente, essa fiscalização da conformidade não pode incidir sobre medidas que ainda não foram adotadas e comunicadas à Comissão.
- 35 O conceito de «transposição integral», por um lado, e o conceito de «transposição correta», por outro, devem ser claramente distinguidos. A constatação, pela Comissão, da existência de lacunas na transposição de uma diretiva para o direito nacional não significa de modo algum que a Comissão tenha procedido a uma fiscalização da conformidade das disposições nacionais existentes com tal diretiva. É o que se passa, em especial, quando, como no caso em apreço, o próprio Estado-Membro em falta admite que a transposição da diretiva para o seu direito nacional é ainda parcialmente inexistente. Aliás, esta diferença é perfeitamente ilustrada pelas consequências que decorrem do acórdão de declaração de incumprimento. Com efeito, em caso de declaração de não conformidade de uma medida legislativa nacional com o direito da União, as autoridades nacionais competentes estão impedidas de aplicar a medida nacional em questão, mesmo que o legislador nacional ainda não tenha retirado as consequências do acórdão em causa. Em contrapartida, a proibição de aplicar uma medida nacional existente não pode decorrer de um acórdão que identifica uma lacuna de transposição, uma vez que tal acórdão se limita a declarar a inexistência, no direito nacional, das medidas exigidas pelo direito da União.
- 36 Tendo em conta o objetivo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE de dar um incentivo mais forte aos Estados-Membros para transporem as diretivas nos prazos fixados e de assegurar, assim, a sua eficácia real, uma limitação da aplicação desta disposição apenas aos casos de falta total de transposição comportaria um risco lamentável. Com efeito, para se subtraírem a esta aplicação, os Estados-Membros poderiam ser tentados a começar por transpor as disposições marginais de uma diretiva, atuando, assim, em contradição com o objetivo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE. Na falta de uma sanção financeira, haveria o risco de a transposição das disposições essenciais da diretiva passar para segundo plano.
- 37 Segundo a Comissão, a interpretação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE que preconiza é corroborada pela própria redação desta disposição, que respeita ao incumprimento pelo Estado-Membro da «obrigação de comunicar as medidas de transposição» de uma diretiva. Esta formulação não contém, portanto, restrições ou condições como as que foram invocadas pelo Reino da Bélgica.
- 38 Por outro lado, não se pode sustentar validamente que as sanções previstas pelo Tratado FUE são contrárias ao princípio da proporcionalidade quando, na falta das referidas sanções, o respeito da obrigação de transpor uma diretiva para o direito nacional não poderia ser assegurado.
- 39 O Reino da Bélgica sustenta que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE só é aplicável, contrariamente à interpretação preconizada pela Comissão e à sugerida pelo advogado-geral M. Wathelet nas suas Conclusões apresentadas no processo Comissão/Polónia (C-320/13, não publicadas, EU:C:2014:2441),

no caso de um Estado-Membro não ter comunicado qualquer medida destinada a transpor uma determinada diretiva. Ora, no caso em apreço, o Reino da Bélgica, como a própria Comissão reconhece, procedeu à comunicação de algumas das medidas de transposição, pelo que esta disposição não lhe é aplicável.

- 40 Em apoio da sua posição, o Reino da Bélgica alega, nomeadamente, que uma interpretação extensiva do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, como a preconizada pela Comissão, é suscetível de implicar problemas de segurança jurídica. Com efeito, se esta disposição devesse abranger simultaneamente os casos de não comunicação e os casos de não transposição, poderia ser difícil saber se a situação se causa se enquadra no âmbito de um processo previsto pela referida disposição ou no âmbito de um processo previsto pelo artigo 258.º TFUE. Acresce que, no âmbito de um mesmo processo, poderia revelar-se difícil saber quais as disposições de uma diretiva que devem ser transpostas sem que o processo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE seja iniciado, e quais as disposições não transpostas que são abrangidas pelo âmbito de aplicação do processo previsto no artigo 258.º TFUE.
- 41 Por outro lado, a interpretação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE preconizada pela Comissão é suscetível de violar o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 4, TUE. Com efeito, por um lado, os incumprimentos relativos à transposição das diretivas não são necessariamente as infrações mais prejudiciais para os interesses públicos e privados protegidos pelas regras da União. Por outro lado, punir qualquer falta de transposição equivaleria a equiparar, no que respeita à sua gravidade, dois tipos de infrações diferentes, a saber, a não execução de um acórdão (incumprimento sobre incumprimento) e a não transposição de diretivas (primeiro incumprimento), o que seria desproporcionado.
- 42 Segundo o Reino da Bélgica, não existe o risco de artigo 260.º, n.º 3, TFUE ser contornado, uma vez que a Comissão pode intentar uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 258.º TFUE ou do artigo 260.º, n.º 2, TFUE.
- 43 Este Estado-Membro acrescenta que a interpretação estrita do artigo 260.º, n.º 3, TFUE que deve ser adotada assenta numa interpretação teleológica baseada nos trabalhos preparatórios relativos a esta disposição e é corroborada pela redação da mesma, que visa expressamente os casos em que o Estado-Membro em causa não cumpriu a sua obrigação de «comunicar as medidas de transposição» de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo. Portanto, é unicamente a violação da obrigação de «comunicar» medidas de transposição que pode ser punida através dessa disposição e não a violação da obrigação de transposição. Além disso, esta obrigação de comunicação apenas incide sobre a comunicação de certas medidas de transposição de uma diretiva e não sobre a comunicação da totalidade das medidas de transposição dessa diretiva, uma vez que os autores do Tratado FUE não visaram «as medidas» de transposição, mas «medidas» de transposição. Esta interpretação é, aliás, corroborada pelas versões nas línguas alemã, inglesa e neerlandesa do artigo 260.º, n.º 3, TFUE.
- 44 A República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República da Lituânia, a Hungria, a República da Áustria e a Roménia, admitidos a intervir em apoio dos pedidos do Reino da Bélgica, alegam igualmente, em substância, que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE só é aplicável quando um Estado-Membro se tenha mantido completamente inativo no que diz respeito à transposição de uma diretiva para o direito nacional e, portanto, não tenha, dentro do prazo fixado, tomado medidas para transpor esta diretiva e comunicado as mesmas à Comissão. Todavia, a República da Lituânia, a República Italiana e a Hungria admitem que a Comissão pode recorrer ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE quando seja manifesto que os atos de transposição de uma diretiva não permitem atingir os seus objetivos essenciais ou em caso de abuso de direito. Em contrapartida, o âmbito de aplicação desta disposição não abrange em caso algum a situação em que um Estado-Membro comunicou à Comissão medidas de transposição, mas esta última o acusa de ter feito uma transposição incorreta ou uma transposição parcial da diretiva em questão.

45 Em apoio da sua posição, os Estados-Membros que intervieram no presente litígio alegam, nomeadamente, que esta interpretação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE decorre da redação desta disposição, é suportada pela sua génese e é conforme com o seu objetivo, dado que a referida disposição só se destina a ser aplicada aos casos mais graves e manifestos da violação da obrigação de transposição e de comunicação. Além disso, é corroborada pela economia interna do artigo 260.º TFUE e é a única que não coloca os Estados-Membros numa situação extremamente difícil, dado que, se fosse seguida a abordagem preconizada pela Comissão, os Estados-Membros nunca poderiam ter a certeza de que essa instituição não tenciona aplicar-lhes uma sanção pecuniária compulsória.

46 Acresce que a interpretação exposta no n.º 44 do presente acórdão permite assegurar que o âmbito de aplicação do artigo 258.º TFUE seja plenamente respeitado e é a única compatível com os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade. Com efeito, teria como consequência que, no caso de, durante o processo no Tribunal de Justiça, um Estado-Membro ter transposto uma diretiva e comunicado à Comissão todas as medidas de transposição, a Comissão deveria desistir de pedir a condenação do referido Estado-Membro no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória. Além disso, envolveria apenas um risco marginal de os Estados-Membros tentarem evitar a aplicação desta disposição, procedendo à comunicação de medidas de transposição que não correspondessem à realidade.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

47 A título preliminar, importa recordar que o artigo 260.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TFUE prevê que, quando a Comissão propuser uma ação no Tribunal ao abrigo do artigo 258.º TFUE, por considerar que o Estado-Membro não cumpriu a obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo, pode, se o considerar adequado, indicar o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória, a pagar por esse Estado-Membro, que considere adaptado às circunstâncias. Nos termos do artigo 260.º, n.º 3, segundo parágrafo, TFUE, se o Tribunal declarar o incumprimento, pode condenar o Estado-Membro em causa ao pagamento de uma quantia fixa ou de uma sanção pecuniária compulsória, no limite do montante indicado pela Comissão, produzindo a obrigação de pagamento efeitos na data estabelecida pelo Tribunal no seu acórdão.

48 Para determinar o alcance do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, importa definir as circunstâncias em que se pode considerar que um Estado-Membro não cumpriu a sua «obrigação de comunicar as medidas de transposição», na aceção desta disposição.

49 A este respeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, na interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em conta não só os seus termos e os objetivos que prossegue mas também o seu contexto e o conjunto das disposições do direito da União. A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente incluir elementos pertinentes para a sua interpretação (Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o., C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 47 e jurisprudência referida).

50 No que respeita, antes de mais, à redação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, importa examinar o alcance do incumprimento da «obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva» que está no cerne desta disposição.

51 O Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente a este respeito, no âmbito de processos relativos ao artigo 258.º TFUE, que a comunicação a que os Estados-Membros devem proceder, em conformidade com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, visa facilitar o cumprimento da missão da Comissão que consiste, designadamente, segundo o artigo 17.º TUE, em velar pela aplicação das disposições dos Tratados, bem como das disposições adotadas pelas instituições por força destes. Por conseguinte, essa comunicação deve conter informações suficientemente claras e precisas quanto ao conteúdo das normas nacionais que transpõem uma

diretiva. Assim, esta comunicação, que pode ser acompanhada de uma tabela de correspondência, deve indicar sem ambiguidade quais são as medidas legislativas, regulamentares e administrativas através das quais o Estado-Membro considera ter cumprido as diferentes obrigações que essa diretiva lhe impõe. Ora, na falta de tal informação, a Comissão não pode verificar se o Estado-Membro aplicou realmente e completamente a diretiva. O incumprimento desta obrigação por um Estado-Membro, seja por falta total ou parcial de informação ou por uma informação insuficientemente clara e precisa, pode, por si só, justificar a abertura do procedimento previsto no artigo 258.º TFUE com vista a obter a declaração deste incumprimento (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de junho de 2005, Comissão/Itália, C-456/03, EU:C:2005:388, n.º 27, e de 27 de outubro de 2011, Comissão/Polónia, C-311/10, não publicado, EU:C:2011:702, n.ºs 30 a 32).

- 52 Em seguida, no que respeita à finalidade do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, há que recordar que esta disposição corresponde, em grande medida, ao projeto de artigo 228.º, n.º 3, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, conforme figura na página 15 da nota de envio do Praesidium à Convenção, de 12 de maio de 2003 (CONV 734/03), projeto cujos termos correspondem, por sua vez, ao texto proposto pelo Círculo de Discussão sobre o Tribunal de Justiça no seu relatório final de 25 de março de 2003 (CONV 636/03, páginas 10 e 11). Resulta deste relatório final que o objetivo prosseguido pela introdução do mecanismo que figura no artigo 260.º, n.º 3, TFUE não era apenas incentivar os Estados-Membros a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, tenderia a persistir, mas também aligeirar e acelerar o processo de aplicação de sanções pecuniárias nos casos de incumprimento da obrigação de comunicação de uma medida nacional de transposição de uma diretiva adotada de acordo com o processo legislativo, sendo que, antes da introdução desse mecanismo, a aplicação de uma sanção financeira aos Estados-Membros que não tivessem dado cumprimento, dentro do prazo, a um acórdão anterior do Tribunal de Justiça e não tivessem cumprido a sua obrigação de transposição podia ocorrer vários anos após este último acórdão.
- 53 Ora, este objetivo ficaria comprometido se, como sustentam o Reino da Bélgica e os outros Estados-Membros que intervieram no presente processo, a Comissão só pudesse pedir a aplicação de uma sanção pecuniária a um Estado-Membro, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, quando o referido Estado-Membro se tivesse absterido de lhe comunicar qualquer medida de transposição de uma diretiva adotada em conformidade com um processo legislativo.
- 54 Com efeito, esta interpretação implicaria o risco de um Estado-Membro comunicar à Comissão medidas que assegurassem a transposição de um número insignificante de disposições da diretiva em questão ou de medidas que não tivessem manifestamente como objetivo assegurar a transposição dessa diretiva, e permitiria, assim, aos Estados-Membros impedirem a Comissão de aplicar o artigo 260.º, n.º 3, TFUE.
- 55 Contudo, também não pode ser acolhida a interpretação segundo a qual se considera que só cumprem a obrigação de comunicação a que se refere o artigo 260.º, n.º 3, TFUE os Estados-Membros que transpõem corretamente, do ponto de vista da Comissão, as disposições de uma diretiva e informam essa instituição desse facto.
- 56 Com efeito, esta interpretação é inconciliável com a génese do artigo 260.º, n.º 3, TFUE. Resulta, assim, do relatório final referido no n.º 52 do presente acórdão que os membros do Círculo de Discussão sobre o Tribunal de Justiça distinguiram os casos de não comunicação e de não transposição dos casos de transposição incorreta, e consideraram que a disposição proposta não devia ser aplicada aos segundos, uma vez que uma sanção pecuniária só poderia ser aplicada neste último caso no termo de uma ação por incumprimento intentada com base no artigo 260.º, n.º 2, TFUE.
- 57 Esta interpretação também não é conciliável com o contexto em que se inscreve o artigo 260.º, n.º 3, TFUE, do qual faz parte o processo por incumprimento previsto no artigo 258.º TFUE. A este respeito, importa sublinhar que o procedimento previsto nesta última disposição confere aos

Estados-Membros a possibilidade de contestarem a posição adotada pela Comissão numa determinada situação, no caso de medidas que permitam assegurar uma transposição correta da diretiva em causa, sem, no entanto, correrem desde logo o risco de lhes ser aplicada uma sanção pecuniária, uma vez que, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, essa sanção só pode ser aplicada se o Estado-Membro em causa não tiver tomado as medidas necessárias para a execução de um primeiro acórdão de declaração de incumprimento.

- 58 Nestas condições, há que adotar uma interpretação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE que, por um lado, permita garantir simultaneamente as prerrogativas detidas pela Comissão com vista a assegurar a aplicação efetiva do direito da União e proteger os direitos de defesa e a posição processual de que beneficiam os Estados-Membros ao abrigo da aplicação conjugada do artigo 258.º TFUE e do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, e, por outro, coloque o Tribunal de Justiça em posição de exercer a sua função jurisdicional que consiste em apreciar, no âmbito de um único processo, se o Estado-Membro em causa cumpriu as suas obrigações em matéria de comunicação e, sendo caso disso, avaliar a gravidade do incumprimento assim declarado e aplicar a sanção pecuniária que considere mais adequada às circunstâncias do caso em apreço.
- 59 Atendendo a todos estes elementos, os termos «obrigação de comunicar as medidas de transposição», que figuram no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, devem ser interpretados no sentido de que se referem à obrigação dos Estados-Membros de transmitirem informações suficientemente claras e precisas sobre as medidas de transposição de uma diretiva. A fim de satisfazer a obrigação de segurança jurídica e de assegurar a transposição de todas as disposições dessa diretiva em todo o território em causa, os Estados-Membros devem indicar, para cada disposição da referida diretiva, a ou as disposições nacionais que asseguram a sua transposição. Uma vez feita essa comunicação, eventualmente acompanhada da apresentação de uma tabela de correspondência, incumbe à Comissão demonstrar, com vista a solicitar a aplicação ao Estado-Membro em causa de uma sanção pecuniária prevista nessa disposição, que certas medidas de transposição estão manifestamente em falta ou não abrangem todo o território do Estado-Membro em causa, entendendo-se que não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo jurisdicional iniciado em aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, examinar se as medidas nacionais comunicadas à Comissão asseguram uma transposição correta das disposições da diretiva em causa.

Quanto à existência do incumprimento à data da apreciação dos factos

- 60 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória só se justifica, em princípio, na medida em que o incumprimento que esta sanção visa punir persista até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de julho de 2005, Comissão/França, C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 31, de 18 de julho de 2006, Comissão/Itália, C-119/04, EU:C:2006:489, n.º 33, e de 7 de setembro de 2016, Comissão/Grécia, C-584/14, EU:C:2016:636, n.º 70).
- 61 Esta jurisprudência, relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE, deve ser aplicada por analogia ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE, uma vez que as sanções pecuniárias compulsórias ao abrigo destas duas disposições prosseguem o mesmo objetivo, a saber, incitar um Estado-Membro a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, teria tendência para persistir (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França, C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 81).
- 62 Por conseguinte, há que determinar se o incumprimento imputado ao Reino da Bélgica nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, pela Comissão, a saber, a falta de adoção de medidas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2014/61 e, *a fortiori*, de comunicação por parte desse Estado-Membro das medidas de transposição respetivas, conforme declarado no n.º 27 do presente acórdão, persistiu até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça.

- 63 Como resulta dos n.ºs 12 e 13 do presente acórdão, a Comissão adaptou, durante o processo, o montante da sanção pecuniária compulsória a que pretende que o Reino da Bélgica seja condenado, a fim de ter em conta a circunstância de o incumprimento imputado a esse Estado-Membro se limitar atualmente à não transposição, apenas quanto à Região de Bruxelas-Capital, do artigo 2.º, pontos 7 a 9 e 11, do artigo 4.º, n.º 5, e do artigo 8.º da Diretiva 2014/61, bem como à falta de comunicação das medidas destinadas a transpor estas disposições na referida Região.
- 64 No que respeita, em primeiro lugar, ao artigo 2.º, pontos 7 a 9 e 11, desta diretiva, importa salientar que estas disposições contêm as definições dos conceitos de «infraestrutura física no edifício», de «infraestrutura física no edifício preparada para débitos elevados», de «grandes obras de renovação» e de «ponto de acesso», e que resulta da tabela de correspondência anexa à contestação do Reino da Bélgica que, no momento da apresentação do referido articulado, a transposição destas definições só tinha sido objeto, quanto à Região de Bruxelas-Capital, de um «projeto de Decreto de alteração do Regulamento Regional de Urbanismo». Na falta de qualquer comunicação posterior desse Estado-Membro relativa à aprovação e entrada em vigor do decreto projetado, há que concluir que o referido Estado-Membro não adotou ainda as medidas necessárias para assegurar a transposição, na Região de Bruxelas-Capital, do artigo 2.º, pontos 7 a 9 e 11, da referida diretiva.
- 65 No que respeita, em segundo lugar, ao artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2014/61, que prevê que os Estados-Membros exigem que os operadores de rede satisfaçam os pedidos escritos razoáveis de levantamento no terreno de elementos específicos das suas infraestruturas físicas que lhes sejam apresentados por uma empresa que forneça ou esteja autorizada a fornecer redes de comunicações públicas, há que constatar que a tabela de correspondência anexa à contestação do Reino da Bélgica não contém qualquer indicação relativa a uma medida de transposição já adotada na Região de Bruxelas-Capital. Não tendo o Reino da Bélgica, após a apresentação da contestação, fornecido nenhum elemento adicional relativamente à referida disposição, há que concluir que o artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2014/61 ainda não foi objeto de transposição no que respeita à Região de Bruxelas-Capital.
- 66 No que se refere, em terceiro lugar, ao artigo 8.º da Diretiva 2014/61, que contém certas disposições que, na medida em que são facultativas, não necessitam, segundo o Reino da Bélgica, de transposição para o direito nacional, resulta da tabela de correspondência mencionada no número anterior que as disposições deste artigo cuja transposição obrigatória não é contestada não tinham, em qualquer caso, sido ainda transpostas na Região de Bruxelas-Capital. Embora esta tabela de correspondência se refira a um «projeto de Decreto de alteração do Regulamento Regional de Urbanismo», o Reino da Bélgica não apresentou posteriormente qualquer informação sobre a aprovação e a entrada em vigor do decreto projetado. Por conseguinte, há que concluir que o Reino da Bélgica ainda não adotou as medidas necessárias para assegurar a transposição, na Região de Bruxelas-Capital, do artigo 8.º da Diretiva 2014/61.
- 67 Por último, conforme recordado no n.º 22 do presente acórdão, na audiência de alegações, o Reino da Bélgica não contestou as acusações feitas pela Comissão e reconheceu que havia ainda que adotar medidas para assegurar a transposição completa da Diretiva 2014/61 para o direito belga e que essas medidas iriam ser comunicadas o mais rapidamente possível.
- 68 Atendendo a estas considerações, há que concluir que, ao não ter ainda, à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, adotado as medidas necessárias para transpor para o seu direito interno, no que respeita à Região de Bruxelas-Capital, o artigo 2.º, pontos 7 a 9 e 11, o artigo 4.º, n.º 5, e o artigo 8.º da Diretiva 2014/61, nem, *a fortiori*, comunicado à Comissão essas medidas de transposição, o Reino da Bélgica persistiu parcialmente no seu incumprimento. Daqui decorre que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE é aplicável ao caso em apreço.

Quanto à aplicação de uma sanção pecuniária compulsória no caso em apreço

– Argumentos das partes

- 69 No que respeita ao montante da sanção pecuniária, a Comissão considera, em conformidade com a posição refletida no ponto 23 da comunicação referida no n.º 28 do presente acórdão, que as modalidades de cálculo da sanção pecuniária compulsória prevista no artigo 260.º, n.º 3, TFUE devem ser as mesmas que as aplicadas no âmbito do processo previsto no artigo 260.º, n.º 2, TFUE.
- 70 No caso em apreço, a Comissão propôs, na audiência, aplicar um coeficiente de gravidade de 1 numa escala de 1 a 20. No que respeita à duração da infração, considerou que um coeficiente de 1,8 numa escala de 1 a 3 seria adequado. A este respeito, a Comissão precisa que, contrariamente ao que sustenta o Reino da Bélgica, resulta dos próprios termos do artigo 13.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/61 que os Estados-Membros deviam adotar e publicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a esta diretiva até 1 de janeiro de 2016 e informar a Comissão desse facto. Portanto, é a partir desta última data que se pode considerar que um Estado-Membro não cumpriu a sua obrigação de comunicação das medidas de transposição, e não a partir de 1 de julho de 2016, que corresponde ao ponto de partida da aplicação das disposições nacionais adotadas.
- 71 Aplicando a estes coeficientes o fator «n» relativo ao Reino da Bélgica, a saber, 4,96, e um montante fixo de base uniforme de 680 euros, a Comissão pede a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória no montante de 6 071,04 euros por cada dia de atraso na transposição da Diretiva 2014/61, a partir da data de prolação do acórdão.
- 72 O Reino da Bélgica pede que, no caso de lhe ser aplicada uma sanção pecuniária compulsória, o montante desta seja inferior ao pedido pela Comissão. A este respeito, este Estado-Membro contesta o montante do coeficiente de gravidade e o do coeficiente de duração da infração por não serem proporcionais ao incumprimento eventualmente declarado.
- 73 No que respeita, em particular, ao coeficiente de gravidade, o Reino da Bélgica salienta, nomeadamente, que as consequências da falta de transposição completa da Diretiva 2014/61 e as economias que poderiam ter sido realizadas no caso de transposição completa não foram analisadas de em concreto. A este respeito, existem já na ordem jurídica belga numerosas disposições normativas que permitem, ou até impõem, a coordenação das obras de engenharia civil, bem como a partilha e o acesso às informações sobre as infraestruturas físicas existentes, sobre as obras de engenharia civil previstas e sobre os procedimentos de emissão das autorizações necessárias, pelo que a ordem jurídica belga já cumpre amplamente os objetivos da referida diretiva. Assim, o incumprimento da obrigação de transposição tem apenas efeitos limitados sobre os interesses de ordem geral ou particular, que são os critérios tomados em conta pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça para avaliar a gravidade de uma infração. Em qualquer caso, há que tomar em conta os avanços realizados ao nível da transposição da Diretiva 2014/61 para o direito belga após a propositura da presente ação.
- 74 Quanto ao coeficiente de duração da infração, o Reino da Bélgica salienta que, embora seja verdade que, em conformidade com o artigo 13.º da Diretiva 2014/61, os Estados-Membros deviam adotar e publicar as disposições de transposição da mesma até 1 de janeiro de 2016, resulta igualmente deste mesmo artigo 13.º que competia a esses Estados-Membros aplicar essas disposições apenas a partir de 1 de julho de 2016. Portanto, há que considerar esta última data como ponto de partida para apreciar a duração da infração e reduzir o coeficiente de duração da infração em questão para 1,3.
- 75 Quanto às modalidades de pagamento da sanção pecuniária compulsória, o Reino da Bélgica pede que a verificação da transposição da Diretiva 2014/61 e do cumprimento do acórdão do Tribunal de Justiça seja feita numa base semestral após a prolação desse acórdão e que, conseqüentemente, o pagamento

da sanção pecuniária compulsória seja feito igualmente numa base semestral em vez de diária. Esta solução permitiria tomar em conta e encorajar o avanço da transposição desta diretiva, bem como, sendo caso disso, aliviar o impacto da sanção pecuniária compulsória nas finanças públicas.

- 76 Por outro lado, atendendo ao caráter complexo da transposição da Diretiva 2014/61 para o direito belga, em razão da pluralidade das autoridades competentes na matéria, o Reino da Bélgica pede ao Tribunal de Justiça que lhe conceda um prazo de seis meses a partir da data da prolação do acórdão a fim de lhe permitir cumprir as suas obrigações decorrentes da referida diretiva.
- 77 Os Estados-Membros que intervieram em apoio do Reino da Bélgica alegam, em substância, que compete à Comissão demonstrar de forma clara o nível de gravidade da infração, de modo a garantir a proporcionalidade da sanção. No caso em apreço, o grau de gravidade aplicado pela Comissão é manifestamente demasiado elevado. Importa, nomeadamente, assegurar que o montante da sanção pecuniária compulsória seja diminuído à medida que for progressivamente executado o acórdão que vier a ser proferido. Por outro lado, resulta da redação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, bem como da interpretação sistemática do artigo 260.º, n.ºs 2 e 3, TFUE, que o legislador da União pretendeu prever um prazo razoável entre a prolação do acórdão que aplica uma sanção pecuniária e a data em que a correspondente obrigação de pagamento produz efeitos.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 78 A título preliminar, cabe recordar que incumbe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso que deve apreciar, bem como do nível de persuasão e de dissuasão que considere necessário, decretar as sanções pecuniárias adequadas, nomeadamente para evitar a repetição de infrações ao direito da União análogas (v., por analogia com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, Acórdão de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália, C-196/13, EU:C:2014:2407, n.º 86 e jurisprudência referida).
- 79 Como recordado nos n.ºs 60 e 61 do presente acórdão, a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória só se justifica, em princípio, na medida em que o incumprimento persista até à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça.
- 80 No caso em apreço, como foi declarado no n.º 68 do presente acórdão, à data da apreciação dos factos, não tinham ainda sido integralmente adotadas nem comunicadas à Comissão as medidas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2014/61 para o direito belga.
- 81 Nestas condições, o Tribunal de Justiça considera que a condenação do Reino da Bélgica no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória, a única solicitada, no caso em apreço, pela Comissão, constitui um meio financeiro adequado para assegurar o respeito por este Estado-Membro das obrigações que lhe incumbem por força da referida diretiva e dos Tratados.
- 82 Em contrapartida, uma vez que, como a Comissão reconhece, as medidas comunicadas pelo Reino da Bélgica revelam uma evolução no sentido de uma transposição completa da Diretiva 2014/61 para o direito belga após a propositura da ação, não se pode excluir que, no dia da prolação do acórdão no presente processo, a transposição da referida diretiva esteja concluída. Assim, a sanção pecuniária compulsória só é imposta na medida em que o incumprimento persista na data da prolação deste acórdão.
- 83 Importa recordar que, no exercício do seu poder de apreciação na matéria, compete ao Tribunal de Justiça fixar a sanção pecuniária compulsória de modo a que esta, por um lado, seja adaptada às circunstâncias e proporcionada ao incumprimento declarado e à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (v., por analogia, Acórdãos de 4 de julho de 2000, Comissão/Grécia,

C-387/97, EU:C:2000:356, n.º 90, e de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 118) e, por outro, não ultrapasse, em conformidade com o artigo 260.º, n.º 3, segundo parágrafo, TFUE, o montante indicado pela Comissão.

- 84 No âmbito da apreciação do Tribunal de Justiça para efeitos da fixação do montante da sanção pecuniária compulsória, os critérios a ter em consideração para assegurar a sua natureza coerciva, tendo em vista uma aplicação uniforme e efetiva do direito da União, são, em princípio, a duração da infração, o seu grau de gravidade e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa. Para aplicar estes critérios, o Tribunal de Justiça deve ter em conta, em particular, as consequências do incumprimento para os interesses públicos e privados em causa, bem como a urgência em levar o Estado-Membro em causa a cumprir as suas obrigações (v., por analogia com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 120 e jurisprudência referida).
- 85 Quanto à gravidade da infração, há que declarar que a obrigação de adotar as medidas nacionais para assegurar a transposição completa de uma diretiva e a obrigação de comunicar essas medidas à Comissão constituem obrigações essenciais dos Estados-Membros para assegurar a plena efetividade do direito da União e que o incumprimento destas obrigações deve, portanto, ser considerado de incontestável gravidade.
- 86 Embora seja verdade que o Reino da Bélgica, depois de expirado o prazo fixado no parecer fundamentado, realizou progressos na transposição da Diretiva 2014/61 e na comunicação à Comissão das medidas nacionais de transposição da mesma, é igualmente verdade que algumas disposições desta diretiva, à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, não tinham ainda sido transpostas para o direito nacional no que respeita a uma parte do território do Reino da Bélgica.
- 87 Quanto à duração da infração, esta deve ser avaliada atendendo ao momento em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos, e não ao momento em que a Comissão intenta a ação no Tribunal (v., por analogia com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 130 e jurisprudência referida).
- 88 No caso em apreço, como decorre do n.º 68 do presente acórdão, o incumprimento imputado ainda não tinha cessado na data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça. Por conseguinte, há que considerar que este incumprimento persiste desde o termo do prazo fixado no parecer fundamentado, conforme prorrogado pela Comissão até 28 de fevereiro de 2017. Ora, esta duração da infração, de quase dois anos e meio, é considerável, tendo em conta que, por força do artigo 13.º da Diretiva 2014/61, os Estados-Membros tinham a obrigação de transpor as disposições da referida diretiva até 1 de janeiro de 2016.
- 89 Atendendo ao que precede e à luz do poder de apreciação reconhecido ao Tribunal de Justiça pelo artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que prevê que este não pode, no que respeita à sanção pecuniária compulsória que aplica, ultrapassar o montante indicado pela Comissão, o Tribunal de Justiça considera que a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória no montante de 5 000 euros por dia é adequada para garantir o respeito, pelo Reino da Bélgica, das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º da Diretiva 2014/61.
- 90 A argumentação do Reino da Bélgica relativa à degressividade da sanção pecuniária compulsória não pode ser acolhida. Com efeito, importa observar que o objetivo da sanção pecuniária compulsória pedida é pôr termo ao incumprimento que consiste em o Reino da Bélgica ter transposto a Diretiva 2014/61 apenas parcialmente e em não ter comunicado todas as medidas necessárias para assegurar a referida transposição para o direito belga. Ora, prever uma degressividade desta sanção pecuniária compulsória em função da adoção e da comunicação graduais de medidas de transposição seria suscetível de comprometer a sua eficácia.

- 91 Quanto às modalidades de pagamento da sanção pecuniária compulsória, compete ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, determinar a data em que a obrigação de pagamento produz efeitos.
- 92 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça considera oportuno, no exercício do seu poder de apreciação, adotar como ponto de partida da sanção pecuniária compulsória a data da prolação do presente acórdão, unicamente com a reserva expressa no seu n.º 82. Por outro lado, uma vez que a constatação do fim do incumprimento não exige nenhuma avaliação factual complexa por parte da Comissão, não há que prever o pagamento da sanção pecuniária compulsória numa base semestral.
- 93 Por conseguinte, atendendo ao que precede, há que condenar o Reino da Bélgica a pagar à Comissão, a partir da data do presente acórdão e até que este Estado-Membro ponha termo ao incumprimento declarado, uma sanção pecuniária compulsória diária de 5 000 euros.

Quanto às despesas

- 94 Nos termos do artigo 138., n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Bélgica e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.
- 95 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, deste regulamento, segundo o qual os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República da Lituânia, a Hungria, a República da Áustria e a Roménia suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **Ao não ter adotado, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 30 de setembro de 2016, conforme prorrogado pela Comissão Europeia, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2014/61/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito e, *a fortiori*, ao não ter comunicado à Comissão essas medidas de transposição, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º desta diretiva.**
- 2) **Ao não ter ainda, à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, adotado as medidas necessárias para transpor para o seu direito interno, no que respeita à Região de Bruxelas-Capital, o artigo 2.º, pontos 7 a 9 e 11, o artigo 4.º, n.º 5, e o artigo 8.º da Diretiva 2014/61, nem, *a fortiori*, comunicado à Comissão Europeia essas medidas de transposição, o Reino da Bélgica persistiu parcialmente no seu incumprimento.**
- 3) **Caso o incumprimento declarado no n.º 2 ainda persista no dia da prolação do presente acórdão, o Reino da Bélgica é condenado a pagar à Comissão Europeia, a contar desta data e até à cessação deste incumprimento, uma sanção pecuniária compulsória de 5 000 euros por dia.**
- 4) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**
- 5) **A República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República da Lituânia, a Hungria, a República da Áustria e a Roménia suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas