Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

14 de março de 2024*

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Diretiva (UE) 2018/1972 — Código Europeu das Comunicações Eletrónicas — Falta de transposição e de comunicação das medidas de transposição — Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Pedido de condenação no pagamento de uma quantia fixa e de uma sanção pecuniária compulsória — Critérios para determinar o montante da sanção»

No processo C-452/22,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE e do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que deu entrada em 8 de julho de 2022,

Comissão Europeia, representada por U. Małecka, L. Malferrari e E. Manhaeve, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República da Polónia, representada por B. Majczyna, na qualidade de agente,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, exercendo funções de presidente de secção, S. Rodin e L. S. Rossi (relatora), juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: polaco.

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– declarar que, ao não ter adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (JO 2018, L 321, p. 36), ou, em qualquer caso, ao não ter informado a Comissão dessas disposições, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta diretiva;

– condenar a República da Polónia a pagar à Comissão uma quantia fixa com base no montante de 13 180,5 euros por dia, devendo a quantia fixa mínima ascender a 3 270 000 euros;

– se o incumprimento descrito no primeiro travessão se mantiver até à prolação do acórdão no presente processo, condenar a República da Polónia a pagar à Comissão uma sanção pecuniária compulsória no montante de 59 290,5 euros por dia a contar dessa data e até à data do cumprimento, por este Estado-Membro, das obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2018/1972, e

– condenar a República da Polónia nas despesas.

Quadro jurídico

2 Os considerandos 2 e 3 da Diretiva 2018/1972 enunciam:

«(2) A aplicação das cinco diretivas que formam parte do atual quadro regulamentar das redes e serviços de comunicações eletrónicos […] está sujeit[a] a revisão periódica pela Comissão, com vista, em especial, a determinar a eventual necessidade de alteração à luz da evolução tecnológica e do mercado.

(3) Na sua comunicação de 6 de maio de 2015 que estabelece uma Estratégia para o Mercado Único Digital para a Europa, a Comissão sustentou que a revisão do quadro regulamentar das telecomunicações incidiria sobre as medidas que visam promover o investimento nas redes de banda larga de elevado débito, que adotam uma abordagem mais coerente à escala do mercado interno no respeitante à política e à gestão do espetro de radiofrequências, que criam condições para a realização de um verdadeiro mercado interno, abordando a questão da fragmentação regulamentar, que garantem uma defesa dos consumidores eficaz, condições de concorrência equitativas para todos os intervenientes no mercado e a aplicação coerente das regras, além de estabelecer um quadro regulamentar institucional mais eficaz.»

3 O artigo 1.º desta diretiva, com a epígrafe «Objeto, âmbito de aplicação e finalidade», prevê:

«1. A presente diretiva estabelece um quadro harmonizado para a regulação das redes de comunicações eletrónicas, dos serviços de comunicações eletrónicas, dos recursos conexos e dos serviços conexos e de certos aspetos dos equipamentos terminais. A presente diretiva prevê as atribuições das autoridades reguladoras nacionais e, se for caso disso, de outras autoridades

competentes e fixa um conjunto de procedimentos para assegurar a aplicação harmonizada do quadro regulamentar em toda a União [Europeia].

2. A presente diretiva destina-se a:

a) Instaurar um mercado interno dos serviços e redes de comunicações eletrónicas que conduza a uma implantação e aceitação das redes de capacidade muito elevada, a uma concorrência sustentável e à interoperabilidade dos serviços de comunicações eletrónicas, bem como à acessibilidade e segurança das redes e serviços, de que resultem benefícios para os utilizadores finais; e

b) Assegurar a oferta em toda a União de serviços de boa qualidade acessíveis ao público, através de uma concorrência e de uma possibilidade de escolha efetivas, e atender às situações em que as necessidades dos utilizadores finais, incluindo aqueles cuja deficiência os impede de aceder aos serviços em pé de igualdade com os demais, não sejam convenientemente satisfeitas pelo mercado, bem como estabelecer os direitos necessários dos utilizadores finais.

[…]»

4 O artigo 124.º da referida diretiva, com a epígrafe «Transposição», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros adotam e publicam, até 21 de dezembro de 2020, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

Os Estados-Membros aplicam essas disposições a partir de 21 de dezembro de 2020.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Tais disposições devem igualmente mencionar que as remissões, nas disposições legislativas, regulamentares e administrativas em vigor, para as diretivas revogadas pela presente diretiva se entendem como remissões para [a] presente diretiva. Os Estados-Membros estabelecem o modo como deve ser feita a remissão e formulada a menção.»

Procedimento pré-contencioso e tramitação processual no Tribunal de Justiça

5 Uma vez que a República da Polónia não transmitiu à Comissão nenhuma informação relativa à adoção das disposições necessárias para transpor a Diretiva 2018/1972 para o direito polaco, em conformidade com o artigo 124.º da mesma, a Comissão enviou a este Estado-Membro, em 3 de fevereiro de 2021, uma Notificação para Cumprir.

6 Em 6 de abril de 2021, as autoridades polacas responderam a essa notificação indicando, em especial, que a Diretiva 2018/1972 devia ser transposta através de duas leis que deviam ser publicadas e comunicadas o mais tardar no início de agosto de 2021.

7 Visto que não foram apresentadas nenhumas informações adicionais relativas à transposição da Diretiva 2018/1972, a Comissão enviou um parecer fundamentado à República da Polónia em 23 de setembro de 2021, solicitando a esta última que desse cumprimento a esta diretiva até 23 de novembro de 2021.

8 Em 17 de novembro de 2021, as autoridades polacas responderam ao parecer fundamentado fornecendo à Comissão esclarecimentos sobre o ponto da situação no que respeita aos trabalhos legislativos relativos a essa transposição. Em especial, referiram que a publicação das leis de transposição estava prevista para março de 2022.

9 Tendo em conta que a República da Polónia não tinha adotado as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2018/1972, a Comissão decidiu, em 6 de abril de 2022, propor a presente ação no Tribunal de Justiça.

10 Em 27 de abril de 2022, as autoridades polacas informaram a Comissão de que o Conselho de Ministros tinha enviado uma proposta de lei para transposição da Diretiva 2018/1972 à Comissão dos Assuntos Jurídicos do Centro Governamental para a Legislação.

11 Em 8 de julho de 2022, a Comissão propôs a presente ação.

12 A República da Polónia pede ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente a ação na sua totalidade, a título subsidiário, que se abstenha de aplicar a quantia fixa e a sanção pecuniária compulsória solicitadas pela Comissão, a título ainda mais subsidiário, que reduza substancialmente o montante dessa quantia fixa e dessa sanção pecuniária compulsória, e que condene a Comissão nas despesas.

13 Em 19 de dezembro de 2022, a fase escrita do presente processo foi encerrada.

Quanto à ação

Quanto ao incumprimento ao abrigo do artigo 258.º TFUE

Argumentos das partes

14 Na sua petição, a Comissão recorda que, em conformidade com o artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, os Estados-Membros são obrigados a adotar as disposições necessárias para assegurar a transposição das diretivas para os respetivos ordenamentos jurídicos nacionais, dentro dos prazos nelas fixados, e a comunicar de imediato essas disposições à Comissão.

15 A Comissão esclarece que 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.

16 Ora, no caso em apreço, no termo daquele prazo, ou mesmo na data da propositura da presente ação, a República da Polónia ainda não tinha adotado as disposições necessárias para transpor a Diretiva 2018/1972 para o seu direito nacional e, em todo o caso, não as tinha comunicado à Comissão.

17 No entender da Comissão, a República da Polónia não contesta verdadeiramente o incumprimento de que é acusada, limitando-se a apresentar circunstâncias de ordem prática e interna para o justificar. Contudo, estas circunstâncias não são suscetíveis de justificar a não transposição de uma diretiva no prazo nela previsto.

18 Na sua contestação, a República da Polónia refuta qualquer incumprimento. Este Estado-Membro sustenta que, tendo em conta o caráter horizontal da Diretiva 2018/1972 e a liberdade reconhecida aos Estados-Membros de escolherem as medidas de execução da mesma, decidiu aplicar uma solução análoga à do legislador da União, ou seja, adotar um novo ato jurídico que regule de forma global o mercado das telecomunicações, a saber, a ustawa Prawo komunikacji elektronicznej (Lei das Comunicações Eletrónicas), acompanhada da ustawa — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo komunikacji elektronicznej (Lei que regula a Aplicação da Lei das Comunicações Eletrónicas).

19 Segundo a República da Polónia, antes de mais, a adoção dos projetos destas duas leis, devido ao seu vasto alcance, teve de ser precedida da realização de um determinado número de análises quanto ao mérito e do ponto de vista legislativo, bem como de uma ampla consulta tanto da Administração Pública como dos consumidores e dos profissionais.

20 Em seguida, o caráter complexo e impreciso das disposições da Diretiva 2018/1972 esteve na origem de várias dúvidas quanto à sua interpretação que conduziram a divergências de opinião entre os intervenientes no trabalho legislativo. Em especial, essas dúvidas diziam respeito à questão da determinação do âmbito de aplicação pessoal desta diretiva e à categoria de serviços de comunicações eletrónicas em que devem ser incluídos certos serviços RCS (Rich Communication Services). A este respeito, a própria Comissão não respondeu de forma útil a um pedido da República da Polónia.

21 Por último, os trabalhos legislativos sofreram atrasos devido à pandemia de COVID-19, o que dificultou a organização das reuniões de concertação e das consultas e provocou numerosas ausências de pessoas envolvidas nesses trabalhos. Por outro lado, esta pandemia impôs um tratamento paralelo de várias questões importantes, relativas, nomeadamente, à saúde pública, à segurança do Estado, bem como à segurança e à ordem pública.

22 Na sua réplica, a Comissão responde que nenhuma das circunstâncias invocadas pela República da Polónia pode justificar que, à data da apresentação dessa réplica, este Estado-Membro não tenha cumprido as suas obrigações relativas à transposição da Diretiva 2018/1972.

Apreciação do Tribunal de Justiça

23 Segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro em causa tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não podendo as alterações posteriores ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 15 e jurisprudência referida].

24 Por outro lado, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que, se uma diretiva previr expressamente a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as disposições necessárias à sua transposição incluam uma remissão para essa diretiva ou sejam acompanhadas dessa remissão aquando da sua publicação oficial é, de qualquer modo, necessário que os Estados-Membros adotem um ato positivo de transposição da diretiva em causa [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 16 e jurisprudência referida].

25 No caso em apreço, o prazo de resposta ao parecer fundamentado terminou em 23 de novembro de 2021. Por conseguinte, há que apreciar a existência ou não do incumprimento alegado à luz do estado da legislação interna em vigor nessa data [v., neste sentido, Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 17 e jurisprudência referida].

26 A este respeito, é facto assente que, na referida data, a República da Polónia não tinha adotado as medidas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2018/1972 nem, por conseguinte, comunicado estas medidas à Comissão.

27 Para justificar o seu incumprimento, a República da Polónia invoca vários argumentos, relativos, primeiro, à sua escolha de adotar novos atos legislativos que regulam de forma global o mercado das telecomunicações, cujo processo de adoção foi particularmente complexo, segundo, ao caráter impreciso das disposições da Diretiva 2018/1972 e, terceiro, às consequências da pandemia de COVID-19.

28 Ora, estes argumentos não permitem justificar o incumprimento imputado pela Comissão.

29 Com efeito, primeiro, o alegado caráter complexo do processo legislativo interno de transposição da Diretiva 2018/1972 não pode ser pertinente, uma vez que, segundo jurisprudência constante, práticas ou situações da ordem interna de um Estado-Membro não podem justificar o incumprimento das obrigações e dos prazos resultantes das diretivas da União, nem, por conseguinte, a sua transposição tardia ou incompleta [Acórdão de 13 de janeiro de 2021, Comissão/Eslovénia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, n.º 79 e jurisprudência referida].

30 Segundo, o pretenso caráter impreciso e complexo das disposições da Diretiva 2018/1972 não permite afastar o incumprimento em questão. Com efeito, como a Comissão alega com razão, quando o legislador da União fixou o prazo de transposição desta diretiva, conhecia o grau de complexidade e de precisão da mesma e, de qualquer modo, competia exclusivamente a este legislador prorrogar esse prazo e não aos Estados-Membros derrogá-lo, nem à Comissão tolerar tais derrogações. Ora, a República da Polónia não alega ter adotado as iniciativas necessárias para tentar obter essa prorrogação.

31 Terceiro, quanto aos efeitos da pandemia de COVID-19, que se declarou no início de 2020, basta observar que caberia ao legislador da União prorrogar o prazo de transposição da Diretiva 2018/1972 se tivesse considerado que os efeitos dessa pandemia, que afetou a totalidade do território da União, eram de tal ordem que impediam os Estados-Membros de dar cumprimento às obrigações que lhes incumbem por força desta diretiva.

32 Por conseguinte, há que concluir que, ao não ter adotado, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2018/1972 e, consequentemente, ao não ter comunicado estas disposições à Comissão, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 124.º, n.º 1, desta diretiva.

Quanto aos pedidos apresentados ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE

Argumentos das partes

33 Na sua petição, a Comissão sublinha, por um lado, que a Diretiva 2018/1972 foi adotada de acordo com o processo legislativo ordinário e que, por conseguinte, é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE e, por outro, que o incumprimento pela República da Polónia da obrigação prevista no artigo 124.º desta diretiva, ao não lhe ter comunicado as disposições de transposição desta última, constitui manifestamente uma falta de comunicação das medidas de transposição da referida diretiva, na aceção do artigo 260.º, n.º 3, TFUE.

34 A Comissão recorda que, no ponto 23 da sua Comunicação 2011/C 12/01, intitulada «Aplicação do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE» (JO 2011, C 12, p. 1) (a seguir «Comunicação de 2011»), esclareceu que as sanções que proporá nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE serão calculadas de acordo com o mesmo método utilizado para as ações intentadas no Tribunal de Justiça em conformidade com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, conforme o estabelecido nos pontos 14 a 18 da sua Comunicação SEC(2005) 1658, intitulada «Aplicação do artigo [260.º TFUE]» (JO 2007, C 126, p. 15) (a seguir «Comunicação de 2005»).

35 Por conseguinte, a determinação da sanção deve basear-se, em primeiro lugar, na gravidade da infração, em segundo lugar, na sua duração e, em terceiro lugar, na necessidade de assegurar o efeito dissuasivo da própria sanção, para evitar reincidências.

36 Em primeiro lugar, quanto à gravidade da infração, em conformidade com o ponto 16 da Comunicação de 2005 e a Comunicação de 2011, a Comissão fixa o coeficiente de gravidade tendo em conta dois parâmetros, a saber, por um lado, a importância das regras da União objeto da infração e, por outro, as suas consequências para os interesses gerais e individuais em causa.

37 Assim, por um lado, a Comissão salienta que a Diretiva 2018/1972 é o principal ato legislativo no domínio das comunicações eletrónicas. Antes de mais, o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (a seguir «CECE») moderniza o quadro regulamentar da União para as comunicações eletrónicas, reforçando as escolhas e os direitos dos consumidores, garantindo padrões mais elevados de serviços de comunicação, promovendo o investimento em redes de capacidade muito elevada e o acesso sem fios à conectividade de capacidade muito elevada em toda a União. Em seguida, o CECE estabelece regras para a organização do setor das comunicações eletrónicas, incluindo a sua estrutura institucional e governação. As suas disposições reforçam o papel das autoridades reguladoras nacionais, estabelecendo um conjunto mínimo de competências para tais autoridades, e reforçando a sua independência através do estabelecimento de critérios para nomeações e obrigações de comunicação de informações. Além disso, o CECE assegura ainda uma gestão eficaz e eficiente do espetro radioelétrico (a seguir «espetro»). Essas disposições reforçam a coerência das práticas dos Estados-Membros no que diz respeito a aspetos essenciais da autorização de espetro. As referidas disposições promovem a concorrência entre infraestruturas e a implantação de redes de capacidade muito elevada em toda a União. Por último, o CECE regulamenta diferentes aspetos da oferta de serviços de comunicações eletrónicas, incluindo as obrigações de serviço universal, os recursos de numeração e os direitos dos utilizadores finais. O reforço destas regras visa aumentar a segurança e a proteção dos consumidores, em especial no que diz respeito ao acesso a estes serviços a preços acessíveis.

38 Por outro lado, a não transposição da Diretiva 2018/1972 para o direito polaco, primeiro, prejudica a prática regulamentar em toda a União no que diz respeito à governação do sistema de comunicações eletrónicas, à autorização do espetro e às regras de acesso ao mercado. Como consequência, as empresas não beneficiam de processos mais consistentes e previsíveis para a concessão ou renovação dos direitos de utilização do espetro existentes, nem da previsibilidade regulamentar que resulta da duração mínima de 20 anos das licenças de utilização do espetro. Estas deficiências influenciam diretamente a disponibilidade e a adoção de redes de capacidade muito elevada na União. Segundo, os consumidores não podem usufruir de uma série de benefícios tangíveis que lhes são conferidos por esta diretiva, como soluções relativas ao acesso à oferta de serviços de comunicações a preços acessíveis, a exigência de lhes fornecer informações claras sobre os contratos, a obrigação de clareza das tarifas, a facilitação da mudança de fornecedor de redes para promover preços de retalho mais acessíveis e a obrigação de os operadores oferecerem um acesso equivalente aos serviços de comunicação para os utilizadores finais com deficiência.

39 Uma vez que não identificou fatores agravantes ou atenuantes, a Comissão propõe um coeficiente de gravidade de 10 no presente processo.

40 Em segundo lugar, no que respeita à duração do incumprimento, a Comissão sustenta que esta corresponde ao período que começa no dia seguinte ao termo do prazo de transposição fixado pela Diretiva 2018/1972, isto é, 22 de dezembro de 2020, e vai até à data de adoção da decisão de intentar a presente ação no Tribunal de Justiça, a saber, 6 de abril de 2022. Daqui resulta que o prazo pertinente é de quinze meses. Aplicando o coeficiente de 0,10 por mês previsto no ponto 17 da Comunicação de 2005, em conjugação com a Comunicação de 2011, o coeficiente de duração é, por conseguinte, de 1,5.

41 Em terceiro lugar, quanto à capacidade de pagamento da República da Polónia, a Comissão aplicou o fator «n» previsto na sua Comunicação 2019/C 70/01, intitulada «Alteração do método de cálculo relativo aos pagamen[t]os de uma quantia fixa e de uma sanção pecuniária propostos pela Comissão em processos por infração submetidos ao Tribunal de Justiça da União Europeia» (JO 2019, C 70, p. 1). Este fator tem em conta dois elementos, a saber, o produto interno bruto (PIB) e o peso institucional do Estado-Membro em causa, expresso pelo número de lugares atribuídos a este Estado-Membro no Parlamento Europeu.

42 Ainda que o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Comissão/Grécia (Recuperação de auxílios de Estado — Ferroníquel) (C-51/20, EU:C:2022:36), já tenha posto em causa a relevância tanto deste segundo elemento como do coeficiente de ajustamento de 4,5 previstos naquela comunicação, a Comissão decidiu, contudo, aplicar no caso em apreço os critérios nela previstos, enquanto se aguarda a adoção de uma nova comunicação que tenha em conta esta jurisprudência recente do Tribunal de Justiça.

43 Assim, em conformidade com a Comunicação 2022/C 74/02 da Comissão, intitulada «Atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça da União Europeia no âmbito dos processos por infração» (JO 2022, C 74, p. 2) (a seguir «Comunicação de 2022»), o fator «n» para a República da Polónia é de 1,45.

44 Em conformidade com a sua Comunicação 2017/C 18/02, intitulada «Direito da [União]: Melhores resultados através de uma melhor aplicação» (JO 2017, C 18, p. 10), a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que aplique à República da Polónia, por um lado, uma sanção pecuniária

compulsória relativa ao período compreendido entre a data da prolação do acórdão no presente processo e a data da sua plena execução e, por outro, uma quantia fixa relativa ao período que começa no dia seguinte ao termo do prazo de transposição previsto pela Diretiva 2018/1972 e vai até à data em que este Estado-Membro cumpra plenamente as obrigações que lhe incumbem por força desta diretiva ou à data dessa prolação.

45 No que respeita à sanção pecuniária compulsória, a Comissão recorda que, em conformidade com o ponto 18 da Comunicação de 2005, o seu montante deve ser fixado de forma que a sanção seja simultaneamente proporcional e dissuasiva. Para o efeito, o montante da sanção pecuniária compulsória diária é calculado multiplicando a quantia fixa de base uniforme por um coeficiente de gravidade e um coeficiente de duração e, em seguida, pelo fator «n» aplicável ao Estado-Membro em causa. Ora, a quanta fixa de base uniforme para o cálculo da sanção pecuniária compulsória é, de acordo com a Comunicação de 2022, de 2 726 euros por dia. Como foi salientado nos n.os 39 e 40 do presente acórdão, os coeficientes de gravidade e de duração propostos pela Comissão são, respetivamente, de 10 e de 1,5. O fator «n» para a República da Polónia é de 1,45. Assim, o montante da sanção pecuniária compulsória diária é de 59 290,5 euros, a contar da prolação do acórdão no presente processo.

46 No que respeita à quantia fixa, resulta do ponto 20 da Comunicação de 2005 que esta deve ter pelo menos um montante fixo mínimo, refletindo o princípio de que qualquer caso de incumprimento persistente do direito da União representa em si mesmo, independentemente de qualquer circunstância agravante, uma violação do princípio da legalidade numa comunidade de direito, que exige uma sanção efetiva. Em conformidade com a Comunicação de 2022, a quantia fixa mínima para a República da Polónia é de 3 270 000 euros.

47 Em aplicação do método estabelecido pelas Comunicações de 2005 e de 2011, se o resultado do cálculo da quantia fixa excedesse esta quantia fixa mínima, a Comissão proporia ao Tribunal de Justiça que determinasse a quantia fixa através da multiplicação de um montante diário pelo número de dias durante os quais a infração em causa persistiu entre o dia seguinte ao termo do prazo de transposição previsto pela diretiva em questão e a data em que essa infração termina ou, na sua falta, a data da prolação do acórdão proferido nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE. Assim, o montante diário da quantia fixa deve ser calculado multiplicando a quantia fixa de base uniforme para efeitos do cálculo do montante diário da quantia fixa pelo coeficiente de gravidade e pelo fator «n». Ora, esta quantia fixa de base uniforme é, de acordo com a Comunicação de 2022, de 909 euros. No caso em apreço, uma vez que o coeficiente de gravidade e o fator «n» são, respetivamente, de 10 e de 1,45, resulta do exposto que o montante diário da quantia fixa é de 13 180,5 euros. O montante desta quantia corresponde à multiplicação deste montante diário pelo número de dias decorridos entre o dia seguinte ao termo do prazo de transposição fixado pela Diretiva 2018/1972, a saber, 22 de dezembro de 2020, e a data em que a República da Polónia cumprirá as obrigações que lhe incumbem por força desta diretiva ou a data da prolação do acórdão no presente processo, não podendo a referida quantia ser inferior à quantia fixa mínima de 3 270 000 euros, fixada pela Comunicação de 2022 relativa a este Estado-Membro.

48 Na sua contestação, a República da Polónia sustenta que os montantes da quantia fixa e da sanção pecuniária compulsória propostos pela Comissão são excessivos e desproporcionados relativamente à gravidade do incumprimento alegado.

49 No que respeita, por um lado, à fixação do coeficiente de gravidade, a República da Polónia acusa a Comissão de não ter procedido a uma análise detalhada, conforme exigida pela Comunicação de 2005 e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. A Comissão limitou-se a formulações gerais

que não permitem determinar a importância das disposições do direito da União violadas nem a incidência da não transposição da Diretiva 2018/1972 no interesse geral e nos interesses particulares.

50 A Comissão procedeu a uma apreciação errada do grau de importância real das regras do direito da União afetadas pelo alegado incumprimento. Com efeito, a Diretiva 2018/1972 retoma em grande parte as disposições de diretivas em vigor anteriormente, que foram plenamente transpostas para a ordem jurídica polaca, sem introduzir alterações de natureza sistémica. Com efeito, algumas dessas alterações têm apenas um valor de edição ou uma menor importância.

51 No que respeita às alterações consideradas essenciais pela Comissão, a República da Polónia alega que o direito polaco já contém disposições que, em substância, são semelhantes às estabelecidas pela Diretiva 2018/1972 e garantem a realização dos objetivos prosseguidos pela mesma. Estas disposições entraram em vigor em 21 de dezembro de 2020, ou seja, na data do termo do prazo de transposição da referida diretiva.

52 Mesmo que, devido à falta de comunicação das referidas disposições à Comissão, estas não fossem tomadas em consideração na apreciação da existência do incumprimento em questão, a República da Polónia considera que devem ser tidas em conta no cálculo do coeficiente de gravidade desse incumprimento e, em particular, na apreciação dos efeitos da não transposição em tempo útil da Diretiva 2018/1972 no interesse geral e nos interesses particulares.

53 No que respeita, por outro lado, à tomada em consideração do efeito dissuasivo e, em particular, da aplicação do fator «n», a República da Polónia considera que, como no processo que deu origem ao Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Comissão/Grécia (Recuperação de auxílios de Estado — Ferroníquel) (C-51/20, EU:C:2022:36), não há que ter em conta o peso institucional do Estado-Membro demandado na União, sendo suficiente basear-se no seu PIB. Neste caso, o fator «n» deve ser reduzido para 1,03.

54 Em conclusão, a República da Polónia pede uma redução do coeficiente de gravidade e do fator «n» e, por conseguinte, uma redução do montante das sanções pedidas pela Comissão.

55 Na sua réplica, a Comissão considera, em primeiro lugar, que a argumentação da República da Polónia é incoerente, uma vez que esta afirma, por um lado, que o texto detalhado da Diretiva 2018/1972 exigia múltiplas análises de fundo e consultas públicas, incluindo junto dos consumidores e das empresas, o que teria provocado um atraso na sua transposição, e, por outro, que esta diretiva reproduz em grande parte as disposições de diretivas anteriores, a ponto de o incumprimento em causa não poder ter um efeito concreto e substancial no mercado ou na situação dos utilizadores finais.

56 Em segundo lugar, a Comissão salienta que, à data da apresentação dessa réplica, as disposições nacionais mencionadas pela República da Polónia, que estavam em conformidade com as exigências da Diretiva 2018/1972, não lhe tinham sido notificadas enquanto medidas de transposição desta diretiva. Por conseguinte, não é possível que a Comissão tenha em conta estas disposições para efeitos da determinação do coeficiente de gravidade.

57 Primeiro, a Comissão não teve a possibilidade de examinar se as referidas disposições nacionais asseguravam efetivamente uma transposição completa das disposições da Diretiva 2018/1972.

58 Segundo, em todo o caso, esta diretiva prevê a obrigação de comunicar o texto dessas disposições nacionais à Comissão de forma adequada, de modo que a Comissão possa determinar a data e o alcance dessa comunicação. A posição da República da Polónia equivale a afirmar que a comunicação formal à Comissão pode ser substituída por uma menção, no Tribunal de Justiça, às medidas destinadas a transpor a diretiva em questão, o que constitui uma comunicação de facto e está em contradição direta com a redação da obrigação de comunicação prevista por esta diretiva e esvazia essa obrigação da sua substância, em detrimento do efeito útil do direito da União. O mesmo se aplica quando a transposição de uma diretiva pode ser assegurada por normas nacionais já em vigor. Com efeito, nesse caso, os Estados-Membros não estariam dispensados da obrigação de informar a Comissão da existência dessas regras.

59 Terceiro, as informações que os Estados-Membros são obrigados a fornecer à Comissão devem ser claras e precisas e indicar sem ambiguidade quais são as medidas legislativas, regulamentares e administrativas através das quais o Estado-Membro considera ter cumprido as diferentes obrigações que a diretiva em causa lhe impõe. Na falta de tal informação, a Comissão não pode verificar se o Estado-Membro transpôs efetiva e completamente essa diretiva.

60 Quarto, a Comissão sublinha que os argumentos apresentados pela República da Polónia são de natureza geral e que não é possível daí deduzir que as normas jurídicas referidas transpõem efetiva e integralmente as disposições da Diretiva 2018/1972 para a ordem jurídica polaca.

61 Em terceiro lugar, no que respeita ao fator «n», a Comissão mantém a sua posição.

62 Na tréplica, a República da Polónia especifica que, no que diz respeito, em primeiro lugar, ao coeficiente de gravidade, não contesta que a obrigação de adotar medidas nacionais para assegurar a transposição completa de uma diretiva e a obrigação comunicar essas medidas à Comissão constituem obrigações essenciais dos Estados-Membros e que o incumprimento dessas obrigações deve ser considerado de certa gravidade. Além disso, não considera que a comunicação formal à Comissão possa ser substituída por uma comunicação de facto.

63 No entanto, por um lado, isso não significa que, quando a Comissão avalia, para efeitos da determinação do montante das sanções, os efeitos da falta de transposição em tempo útil da Diretiva 2018/1972 no mercado interno e nos consumidores, possa ignorar completamente a legislação nacional aplicável unicamente pelo facto de não lhe ter sido notificada. Admitir o contrário significaria que, no âmbito da fixação do coeficiente de gravidade, seriam avaliados os efeitos potenciais dos comportamentos dos Estados-Membros e não os efeitos reais desses comportamentos. Ora, em conformidade com o ponto 16 da Comunicação de 2005, entre os parâmetros que influenciam o coeficiente de gravidade de uma infração, a importância das disposições do direito da União que foram objeto dessa infração e os efeitos desta última sobre interesses de ordem geral ou particular são mencionados separadamente. A República da Polónia considera que, no âmbito do primeiro desses parâmetros, o alcance do ato da União em causa é apreciado teoricamente, e isso compreende nomeadamente os efeitos potenciais da sua não aplicação nos Estados-Membros. Em contrapartida, os efeitos da alegada infração sobre interesses de ordem geral ou particular devem ser analisados no contexto específico, tendo em conta não só as disposições da Diretiva 2018/1972, mas também as circunstâncias factuais, entre as quais figuram também as disposições nacionais em vigor, mesmo que estas não tenham sido notificadas. A este respeito, este Estado-Membro refere o n.º 53 do Acórdão de 25 de junho de 2013, Comissão/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 De resto, a República da Polónia informa que, em 25 de novembro de 2022, notificou uma série de atos à Comissão e que os dois projetos de lei de transposição foram transmitidos ao Sejm (Parlamento, Polónia) em 9 de dezembro de 2022, o que, em conformidade com o ponto 16.3 da Comunicação de 2005, deve ser considerado um fator atenuante, uma vez que tal demonstra o avanço dos trabalhos legislativos.

65 Por outro lado, este Estado-Membro alega que a sua argumentação não é incoerente. Com efeito, o facto de a Diretiva 2018/1972 retomar em grande parte as diretivas revogadas não exclui a existência de uma ambiguidade das novas disposições que introduz. As problemáticas suscitadas pela contestação incidiram precisamente sobre estas novas disposições.

66 Em segundo lugar, no que respeita ao fator «n», a República da Polónia recorda que o Acórdão Comissão/Grécia (Recuperação de auxílios de Estado — Ferroníquel) (C-51/20, EU:C:2022:36), foi proferido em 20 de janeiro de 2022 e que a Comissão não pode invocar análises não concluídas para justificar que não seja executado. Este acórdão reveste uma importância considerável para os processos em curso relativos à falta de transposição de diretivas e à não execução de acórdãos do Tribunal de Justiça, nos quais a Comissão, por um lado, acusa os Estados-Membros de não terem cumprido as suas obrigações em tempo útil e, por outro, atrasa ela própria a execução do referido acórdão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

67 Tendo presente que, conforme resulta do n.º 32 do presente acórdão, é facto assente que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a República da Polónia não tinha comunicado à Comissão nenhuma medida de transposição da Diretiva 2018/1972, na aceção do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o incumprimento declarado a este título está abrangido pelo âmbito de aplicação desta disposição.

68 A Comissão pede a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória e de uma quantia fixa.

69 Ora, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a aplicação de uma ou outra destas duas medidas depende da aptidão de cada uma para cumprir o objetivo prosseguido em função das circunstâncias do caso concreto. Se a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória se afigura especialmente adaptada para incentivar um Estado-Membro a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, tenderia a persistir, a condenação no pagamento de uma quantia fixa assenta sobretudo na apreciação das consequências do incumprimento das obrigações do Estado-Membro em causa para os interesses privados e públicos, em especial quando o incumprimento tiver persistido por um longo período [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 54 e jurisprudência referida].

– *Quanto ao pedido de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória*

70 No que se refere à oportunidade de aplicar uma sanção pecuniária compulsória no caso em apreço, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a aplicação dessa 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, ou seja, até

à data do encerramento do processo [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.os 55 e 57 e jurisprudência referida].

71 Daqui resulta que, para determinar se, no caso vertente, pode ser considerada a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória importa apreciar se o incumprimento referido no n.º 32 do presente acórdão se manteve até à data do encerramento do processo, ocorrido em 19 de dezembro de 2022.

72 A este respeito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que, nessa data, a República da Polónia não tinha adotado nem, por conseguinte, comunicado as medidas necessárias para assegurar a transposição das disposições da Diretiva 2018/1972 para o direito polaco.

73 Nestas condições, há que constatar que, ao não ter, à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, adotado essas medidas nem, por conseguinte, informado a Comissão das mesmas, a República da Polónia persistiu no seu incumprimento.

74 Logo, o Tribunal de Justiça considera que a condenação da República da Polónia no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória, solicitada pela Comissão, é adequada para assegurar que este Estado-Membro ponha termo, o mais rapidamente possível, ao incumprimento declarado e cumpra as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2018/1972. Em contrapartida, uma vez que não se pode excluir que, à data da prolação do acórdão no presente processo, a transposição desta diretiva esteja totalmente concluída, esta sanção pecuniária compulsória só deve ser aplicada na medida em que o incumprimento declarado no n.º 32 do presente acórdão persista nessa data.

75 Importa recordar que, no exercício do seu poder de apreciação na matéria, compete ao Tribunal de Justiça estabelecer a sanção pecuniária compulsória de modo que esta, por um lado, seja adaptada às circunstâncias e proporcionada ao incumprimento declarado e à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa e, por outro, não ultrapasse, em conformidade com o artigo 260.º, n.º 3, segundo parágrafo, TFUE, o montante indicado pela Comissão [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 62 e jurisprudência referida].

76 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 [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 63 e jurisprudência referida].

77 No que diz respeito, em primeiro lugar, à gravidade da infração, há que recordar 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, como tal, ser considerado de uma certa gravidade [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 64 e jurisprudência referida].

78 No caso em apreço, importa observar que, como resulta do n.º 32 do presente acórdão, no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado, ou seja, em 23 de novembro de 2021, a República da Polónia não tinha cumprido as obrigações de transposição que lhe incumbiam por força da Diretiva 2018/1972, pelo que a plena efetividade do direito da União não foi assegurada. À gravidade deste incumprimento acresce o facto de, naquela data, a República da Polónia não ter comunicado ainda nenhuma medida de transposição desta diretiva.

79 Além disso, como salienta a Comissão, a Diretiva 2018/1972 é o principal ato legislativo no domínio das comunicações eletrónicas.

80 Em especial, antes de mais, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2018/1972, esta «estabelece um quadro harmonizado para a regulação das redes de comunicações eletrónicas, dos serviços de comunicações eletrónicas, dos recursos conexos e dos serviços conexos e de certos aspetos dos equipamentos terminais. […] [P]revê as atribuições das autoridades reguladoras nacionais e, se for caso disso, de outras autoridades competentes e fixa um conjunto de procedimentos para assegurar a aplicação harmonizada do quadro regulamentar em toda a União».

81 Em seguida, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, desta diretiva, esta destina-se a, por um lado, instaurar um mercado interno dos serviços e redes de comunicações eletrónicas que conduza a uma implantação e aceitação das redes de capacidade muito elevada, a uma concorrência sustentável e à interoperabilidade dos serviços de comunicações eletrónicas, bem como à acessibilidade e segurança das redes e serviços, de que resultem benefícios para os utilizadores finais, e, por outro, assegurar a oferta em toda a União de serviços de boa qualidade acessíveis ao público, através de uma concorrência e de uma possibilidade de escolha efetivas, e atender às situações em que as necessidades dos utilizadores finais, incluindo aqueles cuja deficiência os impede de aceder aos serviços em pé de igualdade com os demais, não sejam convenientemente satisfeitas pelo mercado, bem como estabelecer os direitos necessários dos utilizadores finais.

82 Por último, conforme decorre dos considerandos 2 e 3 da referida diretiva, esta introduz alterações no quadro regulamentar em vigor antes da sua adoção para refletir a evolução tecnológica e do mercado.

83 É certo, como salienta a República da Polónia, que o domínio em causa já está regulado por outros atos do direito da União que são alterados ou substituídos pela Diretiva 2018/1972.

84 No entanto, a referida diretiva não se limita a codificar tais atos. Com efeito, como a Comissão salienta, sem ser contestada pela República da Polónia, o CECE reforça, nomeadamente, as escolhas e os direitos dos consumidores, garantindo padrões mais elevados de serviços de comunicação, bem como o papel das autoridades reguladoras nacionais, estabelecendo um conjunto mínimo de competências para tais autoridades e reforçando a sua independência através do estabelecimento de critérios para nomeações e obrigações de comunicação de informações. Além disso, o CECE regulamenta diferentes aspetos da oferta de serviços de comunicações eletrónicas, incluindo as obrigações de serviço universal, os recursos de numeração e os direitos dos utilizadores finais. O reforço das regras de organização do setor das comunicações eletrónicas estabelecidas pelo CECE visa aumentar a segurança e a proteção dos consumidores, em especial no que diz respeito ao acesso a estes serviços a preços acessíveis.

85 Ora, como a Comissão alega com razão, a falta de transposição da Diretiva 2018/1972 pela República da Polónia, primeiro, prejudica a prática regulamentar em toda a União no que diz respeito à governação do sistema de comunicações eletrónicas, à autorização do espetro e às regras de acesso ao mercado. Como consequência, as empresas não beneficiam de processos mais consistentes e previsíveis para a concessão ou renovação dos direitos de utilização do espetro existentes, nem da previsibilidade regulamentar que resulta da duração mínima de 20 anos das licenças de utilização do espetro. Estas deficiências influenciam diretamente a disponibilidade e a adoção de redes de capacidade muito elevada na União. Segundo, os consumidores não podem usufruir de uma série de benefícios tangíveis que lhes são conferidos por esta diretiva, tais como soluções relativas ao acesso à oferta de serviços de comunicações a preços acessíveis, a exigência de informações claras sobre os contratos, a obrigação de clareza das tarifas, a facilitação da mudança de fornecedor de redes para promover preços de retalho mais acessíveis, e a obrigação de os operadores oferecerem um acesso equivalente aos serviços de comunicação para os utilizadores finais com deficiência.

86 No que respeita, em segundo lugar, à duração da infração, há que recordar que esta deve, em princípio, ser avaliada tendo em conta a data em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos e que deve considerar-se que esta apreciação dos factos ocorreu na data do encerramento do processo [v., neste sentido, Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.os 66 e 79 e jurisprudência referida].

87 No que respeita, por um lado, ao início do período que deve ser tido em conta para estabelecer o montante da sanção pecuniária compulsória a impor nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o Tribunal de Justiça declarou que a data a ter em conta para a avaliação da duração do incumprimento em causa é a do termo do prazo fixado no parecer fundamentado [v., neste sentido, Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 79, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 90].

88 No caso em apreço, não se contesta validamente que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, ou seja, em 23 de novembro de 2021, a República da Polónia não tinha adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para assegurar a transposição da Diretiva 2018/1972, nem as tinha, por conseguinte, comunicado à Comissão.

89 Por outro lado, como resulta dos n.os 72 e 73 do presente acórdão, o incumprimento declarado no n.º 32 desse acórdão ainda não tinha terminado na data do encerramento do processo no Tribunal de Justiça, a saber, em 19 de dezembro de 2022.

90 Ora, uma duração de infração de quase treze meses é considerável tendo em conta que, por força do artigo 124.º da Diretiva 2018/1972, os Estados-Membros tinham a obrigação de transpor as disposições desta diretiva até 21 de dezembro de 2020.

91 Não obstante, é necessário ter em conta que este período pode ter resultado, em parte, das circunstâncias excecionais relacionadas com a pandemia de COVID-19. Com efeito, a República da Polónia sustenta, sem ser contestada, que estas circunstâncias, imprevisíveis e alheias à sua vontade, atrasaram o processo legislativo necessário à transposição da Diretiva 2018/1972 e, consequentemente, prolongaram a duração do incumprimento declarado no n.º 32 do presente acórdão.

92 Em terceiro lugar, no que toca à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que importa ter em conta o PIB desse Estado-Membro, conforme se apresenta à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça [v., neste sentido, Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 85, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 97].

93 A Comissão propõe que seja tido em conta, além do PIB da República da Polónia, o seu peso institucional na União, expresso pelo número de votos de que este Estado-Membro dispõe no Parlamento. A Comissão considera ainda que deve ser utilizado um coeficiente de ajustamento de 4,5 para assegurar o caráter proporcionado e dissuasivo das sanções que solicita ao Tribunal de Justiça que sejam aplicadas ao referido Estado-Membro.

94 No entanto, como a República da Polónia alega com razão, o Tribunal de Justiça esclareceu recentemente de forma bastante clara, por um lado, que a tomada em consideração do peso institucional do Estado-Membro em causa não se afigura indispensável para garantir uma dissuasão suficiente e levar esse Estado-Membro a alterar o seu comportamento atual ou futuro e, por outro, que a Comissão não demonstrou os critérios objetivos com base nos quais fixou o valor do coeficiente de ajustamento de 4,5 [v., neste sentido, Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Comissão/Grécia (Recuperação de auxílios de Estado) — Ferroníquel), C-51/20, EU:C:2022:36, n.ºs 115 e 117].

95 Atendendo às considerações precedentes e tendo em conta o poder de apreciação reconhecido ao Tribunal de Justiça no 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, no caso de o incumprimento declarado no n.º 32 do presente acórdão persistir na data da prolação deste acórdão, há que condenar a República da Polónia a pagar à Comissão, a partir dessa data e até que este Estado-Membro ponha termo a esse incumprimento, uma sanção pecuniária compulsória diária no montante de 50 000 euros.

– *Quanto ao pedido de aplicação de uma quantia fixa*

96 No que respeita à oportunidade de impor uma quantia fixa no caso em apreço, 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 análogas ao direito da União [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 69 e jurisprudência referida].

97 No presente processo, há que considerar que, não obstante o facto de a República da Polónia ter cooperado com os serviços da Comissão durante todo o procedimento pré-contencioso e de ter mantido estes últimos informados das razões que a impediram de assegurar a transposição da Diretiva 2018/1972 para o direito polaco, o conjunto dos elementos de facto e de direito que envolvem o incumprimento declarado, nomeadamente a falta total de comunicação das medidas necessárias a esta transposição no termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado e mesmo na data da propositura da presente ação ou da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, constitui um indicador de que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas ao direito da União pode exigir a adoção de uma medida dissuasiva, como a imposição

de uma quantia fixa [v., por analogia, Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 70 e jurisprudência referida].

98 Daqui resulta que é oportuno impor uma quantia fixa à República da Polónia.

99 No que diz respeito ao cálculo dessa quantia fixa, há que recordar que, no exercício do seu poder de apreciação na matéria, tal como delimitado pelas propostas da Comissão, cabe ao Tribunal de Justiça estabelecer o montante da quantia fixa em cujo pagamento um Estado-Membro pode ser condenado por força do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, de forma que seja, por um lado, adequada às circunstâncias e, por outro, proporcionada à infração cometida. Entre os fatores pertinentes para esse efeito figuram, designadamente, elementos como a gravidade do incumprimento declarado, o período durante o qual este subsistiu, bem como a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa [Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Comissão/Espanha (Diretiva dados pessoais — Domínio penal), C-658/19, EU:C:2021:138, n.º 73 e jurisprudência referida].

100 Como foi recordado no n.º 86 do presente acórdão, a duração da infração deve, em princípio, ser avaliada tendo em conta a data em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos e que deve considerar-se que esta apreciação dos factos ocorreu na data do encerramento do processo.

101 No que respeita, por um lado, ao início do período que deve ser tido em conta para estabelecer o montante da quantia fixa a impor nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o Tribunal de Justiça declarou que, ao contrário da sanção pecuniária compulsória diária, a data a ter em conta para a avaliação da duração do incumprimento em causa não é a do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, mas a data em que termina o prazo de transposição previsto pela diretiva em questão [Acórdãos de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 79, e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais), C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 90].

102 No caso em apreço, não se contesta validamente que, no termo do prazo de transposição previsto no artigo 124.º da Diretiva 2018/1972, ou seja, em 21 de dezembro de 2020, a República da Polónia não tinha adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para assegurar a transposição desta diretiva, nem as tinha, por conseguinte, comunicado à Comissão.

103 Por outro lado, como já foi salientado no n.º 89 do presente acórdão, à data do encerramento do processo, ou seja, 19 de dezembro de 2022, o incumprimento declarado no n.º 32 desse acórdão ainda não tinha terminado, pelo que, nessa data, esse incumprimento tinha durado 728 dias.

104 É, contudo, necessário ter em conta que a duração do incumprimento pode ter resultado, em parte, das circunstâncias excecionais mencionadas no n.º 91 do referido acórdão.

105 Daqui resulta que, tendo igualmente em conta as considerações relativas tanto à gravidade da infração, que figuram nos n.os 77 a 85 do presente acórdão, como à capacidade de pagamento da República da Polónia, que figuram nos n.os 92 a 94 deste acórdão, e atendendo a todas as circunstâncias do presente processo e à luz do poder de apreciação que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE reconhece ao Tribunal de Justiça, o qual prevê que este não pode, relativamente a uma quantia fixa cujo pagamento impõe, exceder o montante indicado pela Comissão, há que considerar que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas à que resulta da violação do

artigo 124.º da Diretiva 2018/1972 e que prejudica a plena eficácia do direito da União é suscetível de exigir a imposição do pagamento de uma quantia fixa no montante de 4 milhões de euros.

106 Por conseguinte, há que condenar a República da Polónia no pagamento à Comissão de uma quantia fixa no montante de 4 milhões de euros.

Quanto às despesas

107 Nos termos do artigo 138.º, 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 da República da Polónia nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão.

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

1) **Ao não ter adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, e, por conseguinte, ao não ter informado a Comissão Europeia dessas disposições, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 124.º, n.º 1, desta diretiva.**

2) **Ao não ter, à data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, adotado as medidas necessárias para transpor as disposições da Diretiva 2018/1972 para o seu direito interno, nem, por conseguinte, informado a Comissão Europeia dessas medidas, a República da Polónia persistiu no seu incumprimento.**

3) **Caso o incumprimento declarado no n.º 1 ainda persista à data da prolação do presente acórdão, a República da Polónia é condenada a pagar à Comissão Europeia, a contar desta data e até à cessação por este Estado-Membro desse incumprimento, uma sanção pecuniária compulsória diária de 50 000 euros.**

4) **A República da Polónia é condenada a pagar à Comissão Europeia uma quantia fixa no montante de 4 milhões de euros.**

5) **A República da Polónia é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**

Assinaturas